



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 059-2024

RECURRENTE: **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**.

ACTO RECURRIDO: Resolución N°OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, por la cual se declara la resolución administrativa de la Orden de Compra N°4200324480, correspondiente para la compra de **"35,135 PLANTONES DE CAFÉ"**, producto del Acto Público No.2020-0-10-0-04-EM-030691.

Magistrado Ponente: **MARTIN WILSON CHEN**

RESOLUCIÓN No. 126-2024-Pleno/TACP de 25 de julio de 2024 (Decisión).

Por la cual se decide el proceso de apelación promovido por ANABEL VALDES, propietaria del establecimiento comercial denominado AGRO & GARDENS, en contra del Resolución N°OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, por la cual se declara la resolución administrativa de la Orden de Compra N°4200324480, correspondiente para la compra de "35,135 PLANTONES DE CAFÉ", emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, reforma la Ley No.22 de 2006, cual regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones, en el artículo 75 expresa que, a los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento, principio *Tempus regit actum*.

Que mediante la Resolución de Gabinete N°85 de 7 de noviembre de 2020, promulgada en la Gaceta Oficial N°29149 de 7 de noviembre de 2020, se declaró el estado de emergencia ambiental en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Panamá, Panamá Oeste, Veraguas y la Comarca Ngäbe Bugle, por la influencia de Huracán Eta, y se adoptan otras disposiciones.

Que en el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, se establece el procedimiento para la tramitación del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia.



I. ANTECEDENTES:

Que el procedimiento de selección de contratista para esta contratación (procedimiento especial mediante compra de emergencia), su publicación se generó el día 24 de diciembre de 2020, para la adquisición de **“35,135 PLANTONES DE CAFÉ”**, producto del Acto Público No.2020-0-10-0-04-EM-030691, celebrado por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** y cual fuese adjudicado por medio del Cuadro de Cotizaciones dentro de la cotización en línea N°2020-0-10-0-04-CL-030515 convocada el 10 de diciembre de 2020, con la propuesta favorable de la empresa **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, por el monto de catorce mil cuatrocientos cinco balboas con 35/100 (B/. 14,405.35).

Que el día 12 de enero de 2021, se publicó la Orden de Compra N°4200324480 de 24 de diciembre de 2020, refrendada el 26 de diciembre de 2020 (visible de foja 144 a la 145 del expediente administrativo), publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, a favor de la señora **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, cuyo objeto consistía en la adquisición de **“35,135 PLANTONES DE CAFÉ”**, estableciéndose como término para la entrega 20 días hábiles, de conformidad a lo indicado dentro de los efectos de la orden de compra detallada, (visible a fojas 056-057 del expediente administrativo).

Se publicó el 5 de marzo de 2024 dentro del portal de compras gubernamentales la Nota N°DCyP-115-2024 de 4 de marzo de 2024, en la cual se describen las razones sobre la intencionalidad para generarse la resolución administrativa de la orden de compra, y a la vez, se le concede el término para la presentación de la correspondiente contestación en descargos, así como para la presentación de pruebas que considerara pertinente.

Que dentro del dossier a folio 090 del expediente administrativo, se encuentra la Nota calendada 14 de marzo de 2024, proferida por la señora **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, mediante la cual brinda sus descargos y se detalla las razones y justificaciones en cuanto al cumplimiento referentes a la orden de compra N°48000064484, por 83,500 plantones de café, como producto de la afectación de los huracanes eta o iota, cual se describe así:



ANABEL VALDES
AGRO&GARDENS



PANAMA, 14 DE MARZO DEL 2024.

Señor
Hugo Arrocha
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Ciudad de Panamá
E. S.D.



Respondiendo a la notificación ingresada el día 5 de marzo del 2024 en donde detallan un incumplimiento con referencia a la siguiente orden de compra No.48000064484 de 83,500 plantones de café afectados por el huracán ETA e IOTA.

Cuando participamos en el portal de Panama compra en su momento detallamos en la cotización que los plantones lo haríamos una vez aprobada la cotización. (ver cotización presentada en el sistema), ahí se explicó cuáles eran nuestras condiciones para realizar este proyecto y ustedes como entidad evaluarán dichas observaciones para esto adjuntamos cotización.

En la hoja de visita se detalla la cantidad de plantones que habría para ese momento. Además, el tamaño del plantón lo propusimos nosotros como empresa. En los criterios de solicitud por parte de la entidad no indicaba tamaño del plantón ni cantidades de pares de hoja. Esta orden tenía 120 días para entregar y nosotros teníamos esos plantones y ustedes MIDA no se presentaron a recibir.

La DGCP emitió una nota el 31 de octubre del 2022, nota que fue presentada al despacho y tenemos la nota firmada de recibido conforme, donde se le indicaba a ustedes que se resolviera administrativamente.

Por consiguiente, nos acogemos a resolver administrativamente lo relacionado a este acto.

En espera de su respuesta se despide,

Atentamente,



Anabel Valdés
Agro&Gardens

90

Es importante precisar que la misma hace referencia a una Orden de Compra distinta a la generada en la encuesta jurídica in exánime y que en el portal electrónico no existe publicación sobre los descargos en cuanto a lo preceptuado en la Orden de Compra N°4200324480, toda vez que lo publicado es referente a otra nota de 2 de agosto de 2023, y del Despacho del Ministro de fecha 21 de febrero de 2024, todas distintas a la referencia sobre la intencionalidad.

Que mediante Resolución No.OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, se genera la resolución administrativa de la Orden de Compra N°4200324480, por 35,135 plantones de café para restaurar cultivos de café afectadas por el Huracán ETA/IOTA-Emergencia Ambiental del 2020 por un monto de CATORCE MIL CUATROCIENTOS CINCO BALBOAS CON 35/100 (B/.14,405.35), producto del Acto Público No.2020-0-10-0-04-EM-030691, notificada a través de publicación en el portal electrónico "PanamaCompra", a partir del 26-03-2024, a las 08:48 a.m., cuyo contenido es el siguiente:



Resolución No.OAL-048-ADM-2024 Panamá, 20 de marzo de 2024.
Página 3 de 3

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato/Orden de Compra No.4200324480, por plantones de café para recuperar cultivos de café afectadas por Huracán ETA/IOTA-Emergencia Ambiental del 2020 por un monto de CATORCE MIL CUATROCIENTOS CINCO BALBOAS CON 35/100 (B/. 14,405.35).

SEGUNDO: INHABILITAR, a ANABEL VALDÉS (AGRO & GARDENS), 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 "Panamá Compra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


AUGUSTO R. VALDERRAMA B.
Ministro


ALEXIS PINEDA
Viceministro

Que el día 8 de abril de 2024, se presentó en las instalaciones del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, escrito por parte del señor José Antonio Mulino, miembro de la firma forense Sanjur y Asociados, quienes fungen como representante legal de la señora **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, mediante el cual anuncia su recurso de apelación en contra de la Resolución N° OAL-048-2024 PANAMA de 20 de marzo de 2024, en base a lo establecido en el artículo 160 de Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2003 (Visible a folio 096 expediente administrativo) y de igual forma, se presenta la sustentación del recurso ante el Tribunal, en la misma fecha.

Que el día 11 de abril de 2024, el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, remite la Nota DM-0733-2024 de la misma fecha, (visible a foja 077 del expediente jurídico), suscrita por el Ministro encargado de la entidad, a la Secretaría General del Tribunal, remitiéndose el expediente original contentivo del acto público correspondiente al procedimiento de selección de contratista No.2020-0-10-0-04-EM-030691, para el suministro de **"35,135 PLANTONES DE CAFÉ"**, el cual porta la Resolución No. OAL-



048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, por la cual se resuelve administrativamente la Orden Compra N°4200324480, así como de toda la actuación administrativa consistente en un (1) tomo con ciento sesenta y seis (166) fojas útiles.

Que, mediante Informe Secretarial del tribunal fechado 12 de abril de 2024, (visible a fojas 080 y 081 del expediente jurídico), en el cual se detallan los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remitió al Despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente No.059-2024, con el fin de darle el trámite procesal correspondiente de conformidad a la ley especial que nos gobierna.

II. ANUNCIO DEL RECURSO:

Que el Licenciado **José Antonio Mulino**, miembro de la firma forense **SANJUR & ASOCIADOS**, quienes actúan en calidad de apoderado especial de la señora **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, adjuntó, el escrito del Anuncio del Recurso de Apelación (visible a fojas 007 del expediente jurídico) en contra de la Resolución No.OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, presentado ante el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** el día 08 de abril de 2024, a las 1:53 p.m. según el sello de recibido de la entidad.

Que el día 8 de abril de 2024, siendo las 2:52 p.m., el Licenciado José Antonio Mulino, miembro de la firma forense SANJUR & ASOCIADOS, quienes actúan en nombre y representación de la señora **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, previo poder especial de representación conferido (visible a foja 008 del expediente jurídico), hizo entrega en los estrados de la Secretaría General del Tribunal, escrito de Sustentación del Recurso de Apelación incoado en contra de la Resolución No.OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, mediante el cual se resolvió administrativamente por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Orden de Compra N°4200324480, celebrado con la señora **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, correspondiente al Acto Público N°2020-0-10-0-04-EM-030691, para el suministro **“35,135 PLANTONES DE CAFÉ”**; escrito de sustentación (visible de infolios 009 a 022 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Con relación a sus argumentaciones advierte el apelante, refiriéndose al recurso económico asignado por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** al finalizar la vigencia presupuestaria, argumenta que se perdió y, por tanto, no contaba con los fondos, resultando irresponsable este actuar por parte de la entidad licitante, debido a que no cumplió con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 153 de 2020, cual indica que es clara y obligatoria realizar o programar a fin de realizar los pagos



correspondientes a los compromisos adquiridos, por lo que se demuestra falta de compromiso financiero.

Aunado a ello, indica que el informe vertido por la Dirección de Agricultura realizado el 11 de agosto de 2021, sostiene que el proveedor no estaría en capacidad de entregar, si no en las fechas de agosto y septiembre, lo cual era contradictorio con lo señalado por la Secretaría Técnica de 19 de abril de 2021, donde indicó "cumple con las variedades solicitadas", generándose una contradicción a lo argumentado por el MIDA, a pesar que considera que su representada actuó de buena fe, ya que los plantones estuvieron listo, a pesar que no se pudo concretar la entrega.

Señala que dentro de la resolución administrativa del contrato se motivó mediante argumentos falsos, ya que la Dirección de Sanidad Vegetal en el formulario registro el vivero 9 de agosto de 2021, solo indica la cantidad de plantas existentes (119,613) no lo expuesto dentro de la supra citada, demostrándose mala fe por parte de la entidad hacia su representada.

La señora **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, intento en diversas ocasiones realizar la entrega de los plantones de café requerida por la Orden de Compra N°4200324480, pero la entidad ha imposibilitado dicha entrega al no generar respuestas, porque se acudió a otras instancias.

Considera el apelante que existe violación al principio de economía, así como debido proceso, en perjuicio de la señora **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, debido a que dejó transcurrir tantos meses sin dar respuesta a su representada creando una expectativa o zozobra.

Considera que existieron violaciones a las garantías fundamentales, ya que alega que la entidad dejó vencer la orden de compra en comento, violando así lo preceptuado por el artículo 21 numeral 6 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Concluye su libelo de recurso con lo siguiente:

SOLICITUD ESPECIAL: Por las consideraciones anteriormente expuestas, le solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que **REVOQUEN** en todas sus partes la Resolución No. OAL-048-2024 PANAMA de 20 de marzo de 2024; le **ORDENEN** al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) a cancelar la deuda que mantiene con nuestra representada **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, tomando en consideración que los incumplimientos señalados en la resolución objeto de esta apelación, son imputables a la entidad contratante y no al contratista.



A continuación, transcribimos el texto de lo argumentado por el apelante, según los cuales desvirtúa la Decisión del **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** de Resolver Administrativamente la Orden de Compra N°4200324480, que rezan así:

“ ...

DÉCIMO OCTAVO: No resulta lógico, que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)** emita la Resolución Administrativa de la Orden de Compra, aduciendo supuestos incumplimientos de nuestra representada **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, cuando fue la propia entidad quien incumplió con sus obligaciones para con el contratista, lo actuado por el Ministerio en este contrato constituye una clara violación a lo dispuesto en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, que establece que se debe tomar en cuenta la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos.

¹ Lamprea Rodríguez, Pedro, Contratos Estatales, página 300, Editorial Temis Bogotá, 2007.

² Rivera, Gonzalo, La Excepción del Contrato No Cumplido en el Ámbito de la Contratación Administrativa, Revista Uruguaya de Derecho Administrativo, 2016.

DÉCIMO NOVENO: Que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)** violó directamente por omisión el contenido de lo dispuesto en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, ya que en ningún momento con anterioridad a la emisión de la Nota No. DCyP-115-2024 de 4 de marzo de 2024, le manifestó a nuestra representada **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, que existía algún supuesto incumplimiento de su parte, lo cual denota un actuar de mala fe por parte del Ministerio, ya que de haber actuado en derecho, le hubiese indicado la existencia de estos para que subsanara los mismos, sin embargo, esta situación nunca se dio por parte de la entidad contratante.

II. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA RESOLUCIÓN No.OAL-048-2024 PANAMA DE 20 DE MARZO DE 2024.

Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Resolución No. OAL-048-2024 PANAMA de 20 de marzo de 2024, constituye un acto arbitrario e injusto, que está revestido de apariencia de buen derecho, sin embargo, esta resolución denota la ausencia del principio de buena fe por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), ya que muchos de los hechos alegados por ellos, son inexactos y en el fondo fueron ocasionados por la propia administración, por las razones que hemos explicado en este recurso.



De acuerdo con la doctrina colombiana en materia de Contratación Estatal, podemos concluir que existen incumplimientos de la Orden de Compra No. 4200324480 ocasionados por deficiencias imputables a la entidad contratante, para lo cual citaremos nuevamente al Dr. Pedro Lamprea Rodríguez, quien en su obra Contratos Estatales manifiesta lo siguiente:

“Hay incumplimiento de la entidad contratante que no prevé con antelación aspectos, circunstancias o modalidades **que debió resolver antes de obligar al otro a cumplir**. Esto sucede en estos casos:

i. *Indefinición del plazo del contrato*. Hay negligencia cuando no se previó el plazo suficiente del contrato, por la naturaleza, y magnitud del objeto contractual. **También cuando está por vencerse el plazo original y la entidad no accede a la petición del contratista en cuanto prórroga o suspensión no imputables a culpa suya.** Durante mucho tiempo se practicó la costumbre censurable e inocuo de prorrogar plazos vencidos. **La vigencia del contrato, esto es, el tiempo oportuno de cumplimiento de las obligaciones, va de la iniciación de la obra al vencimiento del término pactado.**

Como la ley 80 (art. 32 inc. 1º) define el contrato estatal como el *acto jurídico generador de obligaciones*, su eficacia se circunscribe al término pactado de

cumplimiento. Después de vencido, ni el contratista puede ejecutar la parte incumplida, ni la administración podrá hacer reconocimiento económico de esa parte, porque la ejecución pierde causa jurídica de ordenación del gasto que se ejecuta fuera del plazo debido de ejecución. 62

ii. ...

iii. ...

iv. *Imprevisión del bien necesario para ejecutar el contrato*. También suele menudear la conducta que obra negligentemente cuando antes de la iniciación del contrato la entidad contratante dejó hacer lo que debía para disponer en libertad del bien inmueble sobre el que se ejecutará el objeto contractual. 64

62. Hay grave irregularidad en la conducta administrativa en contrato de obra pública cuando incumple el plazo para aprobar los diseños arquitectónicos elaborados por el contratista y decide extemporáneamente ordenar mayores cantidades de obra que al final se niega a reconocer y pagar.

64. La doctrina (DNP 2004 Manual, pág 23) examina el caso de **la entidad contratante que termina unilateralmente el contrato de obra, alegando omisiones que ella misma provocó, pues la obra no podía ejecutarse...**³

La doctrina colombiana, ha previsto situaciones como la que se han suscitado en la ejecución de la Orden de Compra No. 4200324480, ya que hemos demostrado que la entidad contratante ha sido negligente al momento de cumplir con sus obligaciones dentro del contrato, razón por la cual no entendemos como se pretende culpar a nuestra representada **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)**, de incumplimientos que son derivados de la propia negligencia administrativa de la entidad contratante, no sólo en la demora de en recibir los plantones de café bajo el argumento que se perdió la partida presupuestaria, sino que además permitió el vencimiento del término de entrega.



Nos resulta curioso, que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) señale hechos que se dieron con anterioridad a la emisión por parte de la propia entidad contratante de la prórroga otorgada hasta el mes de agosto de 2021, la entidad en ningún momento le dio seguimiento a la Orden de Compra, fue nuestra representada **ANABEL VALDES (AGRO & GARDENS)** la que en todo momento fue responsable y preocupada por su situación, no hay que dejar de lado, que es una pequeña empresaria del sector agrícola y para ella esta inversión significó asumir deudas bancarias, por eso su preocupación que la llevo a buscar solución ante la Dirección General de Contrataciones Públicas y ante la entidad contratante, sin embargo, el Ministerio optó por la opción más fácil que fue resolver administrativamente la Orden de Compra No. 4200324480.

....”

Que, dentro del Proceso de Apelación instaurado por la recurrente, **ANABEL VALDES**, propietaria del establecimiento comercial denominado **AGRO & GARDENS**, en contra de la Resolución No.OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, proferida por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, cual Resuelve Administrativamente la Orden de Compra N°4200324480, la apelante acompañó con el libelo del recurso, instrumentos probatorios, indicados por ella en el siguiente tenor:

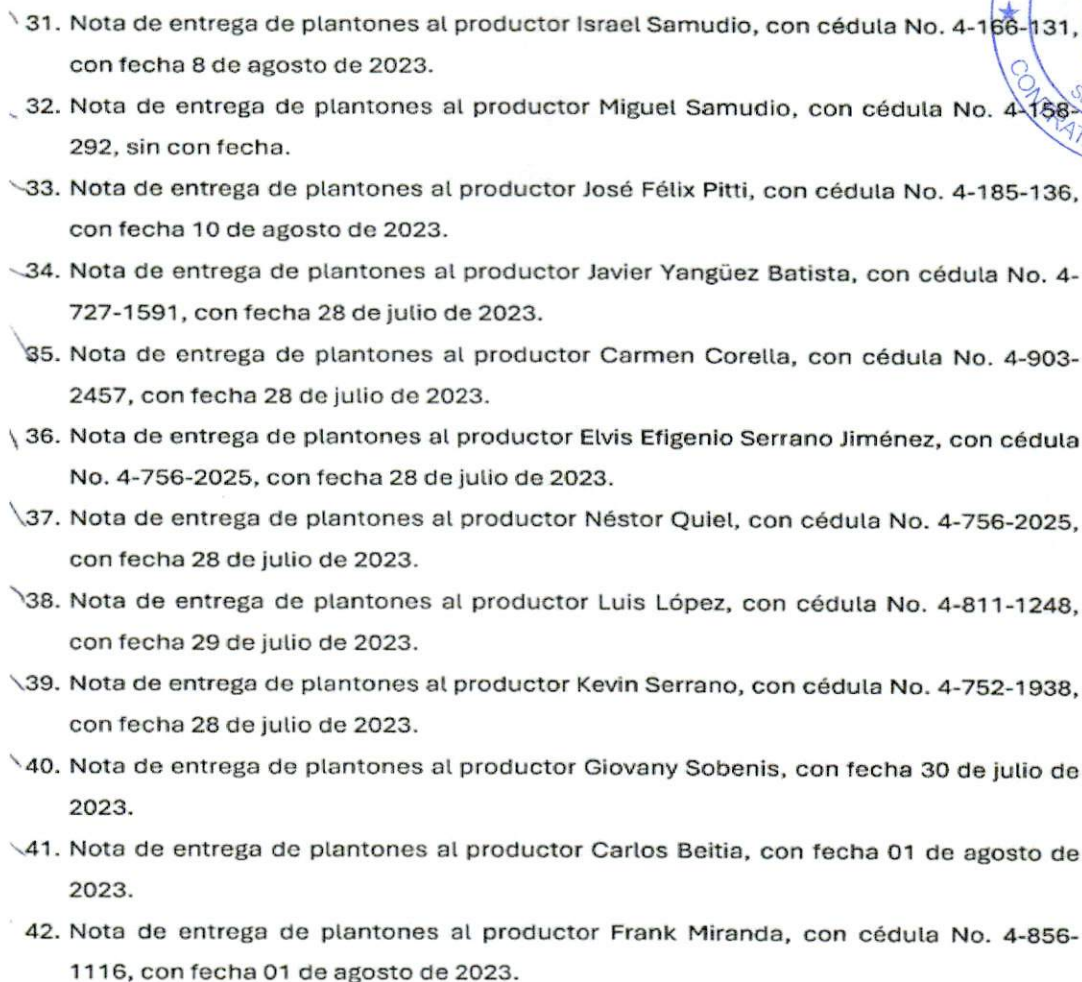
“ ...

1. Copia del anuncio de apelación presentado al Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
2. Aducimos el expediente de la Orden de Compra No. 4200324480, el cual reposa en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.
3. Aducimos la Resolución No.OAL-48-2024 PANAMA de 20 de marzo de 2024, la cual reposa en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.
4. Fotos del Vivero en donde se ven los plántones y de agricultores afectados retirando plántones en el vivero.
5. Original de la Orden de Compra No. 42000334633.
6. Copia simple de la Nota de 20 de diciembre de 2021 presentada a la regional del MIDA en David por los productores del sector de renacimiento en Tierras Altas.
7. Copia simple de la Nota No. DGCP-DS-1432-2022 de 31 de octubre de 2022 emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas al Ministro Augusto Valderrama del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
8. Nota de 14 de septiembre de 2022 dirigida por nuestra representada a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
9. Nota de 2 de agosto de 2023 dirigida al Ministro Augusto Valderrama, en donde nuestra representada Anabel Valdes (Agro&Gardens) solicita el reconocimiento y pago de deuda, intereses devengados y que le reciban los plántones.
10. Copia Simple del Formulario de Registro de Vivero fechado 9 de agosto de 2021, por la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del MIDA.
11. Copia Simple del Reporte Técnico emitido por la Secretaría Técnicas del MIDA con fecha 19 de abril de 2021, firmado por Arturo Espinoza y Alexis Bonilla.
12. Copia simple de cinco (5) correos electrónicos dirigidos por Anabel Valdes (Agro&Gardens) a funcionarios del MIDA.
13. Copia impresa de secuencia de correos electrónicos enviados por Anabel Valdes (Agro&Gardens) al Licenciado Hugo Arrocha del MIDA, con fecha 26 de abril de 2023 y 10 de mayo de 2023, sin respuesta por parte del Ministerio.

nv



14. Copia impresa de correos electrónicos enviados por Anabel Valdes (Agro&Gardes) al Licenciado Hugo Arrocha del MIDA, con fecha 4 de mayo de 2023, sin respuesta por parte del Ministerio, en donde remite cotizaciones de café para nuevo proceso a fin de cancelar lo adeudado.
15. Solicitamos Inspección Ocular a los correos electrónicos de los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario: Mitzila Samudio, Hugo Arrocha y Abdiel Velarde. Con el fin de que se verifique los correos electrónicos enviados por nuestra representada Anabel Valdés (Agro&Gardens). Designamos como perito al Ingeniero Cesar Prieto, en caso de ser necesario y requerido por el Tribunal.
16. Nota de entrega de plantones al productor Emilio López, con cédula No. 4-712-1651, con fecha 26 de agosto de 2023.
17. Nota de entrega de plantones al productor Rufino López Arauz, con cédula No. 4-186-96, con fecha 26 de agosto de 2023.
18. Nota de entrega de plantones al productor Saidiron Rosales, con cédula No. 4-812-1729, con fecha 11 de agosto de 2023.
19. Nota de entrega de plantones al productor Vielka Álvarez, con cédula No. 7-113-405, con fecha 11 de agosto de 2023.
20. Nota de entrega de plantones al productor Dan Fuentes, con cédula No. 4-760-371, con fecha 15 de agosto de 2023.
21. Nota de entrega de plantones al productor Emanuel Miranda Ortiz, con cédula No. PE-14-639, con fecha 15 de agosto de 2023.
22. Nota de entrega de plantones al productor Norberto López Arauz, con cédula No. 4-701-1091, con fecha 18 de agosto de 2023.
23. Nota de entrega de plantones al productor Guillermo Pimentel, con cédula No. 4-764-1475, con fecha 18 de agosto de 2023.
24. Nota de entrega de plantones al productor Javier Concepción, con cédula No. 4-903-2457, con fecha 1 de agosto de 2023.
25. Nota de entrega de plantones al productor Richar Miranda, con cédula No. 4-753-2495, con fecha 1 de agosto de 2023.
26. Nota de entrega de plantones al productor Emiliano Suira, con cédula No. 4-110-120, con fecha 3 de agosto de 2023.
27. Nota de entrega de plantones al productor Alexis Rubio Andrade, con cédula No. 4-153-947, con fecha 3 de agosto de 2023.
28. Nota de entrega de plantones al productor Javier Concepción, con cédula No. 4-903-2457, con fecha 3 de agosto de 2023.
29. Nota de entrega de plantones al productor Manases Miranda, con cédula No. 4-752-104, con fecha 4 de agosto de 2023.
30. Nota de entrega de plantones al productor Félix Samudio, con cédula No. 4-161-573, con fecha 8 de agosto de 2023.



p-39

Chiriquí, 28 de Julio del 2023.

Por medio de esta nota hago entrega del siguiente rubro:

Descripción del bien: PLANTONES DE CAFÉ SARCHIMORE
Nombre del productor: Kevin Serrano 4-752-1938
Firma del productor: _____
Fecha: 28/7/2023



Entrega de plántones de café de Emergencia Ambiental 2020 Eta-Iota, de las órdenes de compra No. 4800064484, 4200324480, 4800064567 y 4200334633.

CONSEJO TÉCNICO NACIONAL
DE AGRICULTURA
GEORGIE E. AYALAA,
LIC. ADMON. C.M.R.
AGROPECUARIAS
EDUCIDAD: 7.309-13

Georgie Ayala

Georgie Ayala
Profesional Ciencias Agrícolas



(El resaltado es nuestro)



Toda vez que, estas (16 a 42) sostienen el mismo formato.

Se consideran para su admisibilidad sobre los documentos presentados y enlistados bajo los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42; por tratarse de copias simples aportadas en calidad de pruebas por la parte actora, toda vez que, pueden ser verificados dentro de las constancias procesales electrónicas que obran dentro del portal de compras gubernamentales y que se constituyen en piezas que necesariamente deben ser valoradas al adentrarse sobre el análisis de la causa, de conformidad a lo indicado por el artículo 140, 143 de la Ley 38 de 2000, al ser conducentes y pertinentes respecto a los hechos aludidos en el libelo del recurso, siendo complementario como parte del procedimiento administrativo; en virtud de los efectos del artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Se inadmiten los enlistados en el numeral 5 por tratarse de otra orden de compra, distinta a la examinada dentro de la causa y en relación al listado como 15, no se hace necesario dicha práctica de la inspección ocular, en virtud que la documentación reposa en el expediente administrativo.

Por otro lado, se incorpora al expediente de la causa, el informe de actuación publicado por la entidad **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, el día 11 de abril de 2024 y que reposa a folio 77 del dossier, así como la entrega del expediente administrativo con 166 folios útiles.

Que, mediante Informe Secretarial de 6 de junio de 2024, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la solicitud de prórroga solicitada por la entidad administrativa **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, así como a la correspondiente entrega del informe solicitado mediante la Resolución N°032-2024-Pruebas/TACP de 07 de mayo de 2024, con el fin de darle el trámite procesal correspondiente de conformidad a la ley especial que nos gobierna.

Que luego de esta fase, el despacho del Magistrado Sustanciador recibió el expediente del Tribunal para su correspondiente valoración, conforme a la rúbrica plasmada dentro del expediente jurídico que consta a folio 141 del expediente del Tribunal.

IV. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Que en cumplimiento de los trámites procesales generados para la solución de la presente litis, se procede a un examen de las constancias procesales y los argumentos



exteriorizados por las partes, por lo que, el Pleno del Tribunal debe verificar la conformidad del Acto Apelado con el ordenamiento jurídico aplicable, haciendo referencia a los aspectos más relevantes contenidos en el expediente, de la siguiente manera:

A-EXAMEN DE LAS PRUEBAS Y DE LOS DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

Que, una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y de los descargos anotados por las partes como tales, este Tribunal colegiado analiza que, mediante Resolución No.032-2024-Pruebas/TACP de 7 de mayo de 2024, publicada en el portal electrónico de "panamacompra", se pronunció admitiendo alguna de las pruebas, excepto las correspondientes enlistados como 5 y 15 por el apelante, así como la inadmisión de la inspección ocular a los correos electrónicos y se requirió prueba de informe al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a fin de absolver algunas interrogantes (folios 085 a 101 del expediente del Tribunal), así como se solicitó prueba de Informe al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, en base al acto público N°2020-0-10-0-04-EM-030691 (Orden de Compra N°4200324480), a fin de absuelva las siguientes interrogantes, con fundamento al contradictorio expuesto y argumentado por las partes, con la finalidad de:

- Aclarar ¿Si se realizó o no la entrega de los plantones de café correspondientes a esta Orden de Compra N°4200324480, ya que de conformidad a los documentos enlistados por el apelante en los numerales 16 a la 42; expresan que "...hay recepciones como entrega de plantones de café...", pero sin advertirse en estas, cantidad alguna, ni sobre cual variedad, ni menos aún sobre la base de quien realizo su evaluación y si estaba autorizada? Toda vez que la adquisición del suministro debía ser resistente a la enfermedad de liberica del café, por lo tanto, no se trataba de generar cualquier entrega al respecto.
- De ser afirmativa su respuesta. ¿Indicar ante quien se realizó la entrega, que cantidad de plantones de café fueron recibidos, correspondientes a esta orden de compra, y en qué fecha, si es que se realizaron?
- ¿Señalar si los plantones recibidos fueron evaluados por la Dirección de Sanidad Vegetal? Y de ser afirmativa su respuesta, ¿Indicarnos en qué fecha?

Por lo anterior, 31 de mayo de 2024, se recibió Nota N°SG-202-2024 de 31 de mayo de 2024, mediante la cual realizan las contestaciones a las interrogantes requeridas por el Tribunal mediante la prueba supra cita, tal como consta a folios 128 a la 129 del expediente del Tribunal.

Que a folio 139 del Expediente del Tribunal, se observa informe de trámite por medio del cual se remite al despacho del Magistrado sustanciador el presente expediente, así como las actuaciones realizadas dentro del dossier, cuales fueran solicitadas en la etapa



probatoria, por lo que luego de superada, el mismo fue recibido a las 10:05 a.m., el día 06 de junio de 2024.

B- VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO DE LA LITIS:

El Tribunal se adentra ahora a la correspondiente valoración en cuanto al fondo de la litis, contrastando las actuaciones ejercidas por las partes, frente a la normatividad jurídica rectora de las Contrataciones Públicas. Lo prudente es precisar el escrutinio de los presupuestos básicos requeridos para dicha valoración siendo estos:

- **PRESUPUESTOS FORMALES:** dentro de los cuales se desprenden:

1. La oportunidad procesal para recurrir:

Conforme a lo descrito (a foja 3 de la presente), la apelante formuló oportunamente su interposición y sustentación del libelo, por lo que la Recurrente es consecuente al ajustarse a los presupuestos normados por los artículos 139, numeral 4 y 160 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenado por la Ley No. 153 de 2020, según lo evidenciado en el dossier.

2. La garantía del debido proceso:

Siendo el Tribunal, fiscalizador del fiel acatamiento sobre la adopción garantista al debido proceso, debe escrutar para ello, las actuaciones ejercidas por la Administración, así como verificar el acatamiento estricto de la normativa aplicable en el sentido que lo indica el artículo 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000 y de los principios de la Contratación Pública, en lo particular, lo preceptuado por el artículo 25, el artículo 27 numeral 3 y 32 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 aplicable al presente proceso, expuesto así:

....
....

“Artículo 25. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.
...”

Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. ...
 2. ...
 3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.
-

Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección



General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.
2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.

...

Surtida la tramitación del proceso, luego de evacuadas las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra al examen del procedimiento implementado por la entidad administrativa, en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución N°OAL-048-2024 PANAMÁ, de 20 de marzo de 2024, por la cual se declara la resolución administrativa de la Orden de Compra N°4200324480, correspondiente para la compra de "PLANTONES DE CAFÉ", producto del Acto Público No.2020-0-10-0-04-EM-030691, emitido por el **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, a fin de contrastar si el mismo se adecua a lo establecido por el artículo 136 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único) de la Ley 153 de 2020, cual establece lo siguiente:

Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de la 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 resaltado es nuestro)

En ese orden de ideas, se tiene presente que, la entidad actuó en apego a las disposiciones concernientes al trámite de resolución administrativa del contrato, en atención a que procedió en debida forma con el aviso de intención de resolver administrativamente la misma, según lo dispuesto en el artículo 139 ibídem; lo cual se observa en el portal electrónico de "PanamaCompra", mediante Nota N°DCyP-115-2024 de 4 de marzo de 2024, cual fue publicada el 5 de marzo de 2024, explicando las razones y concediendo el término de ley para que la contratista ofreciera sus descargos y pruebas. A continuación, se transcribe la norma que aplica:



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 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.

De igual forma se tiene que, transcurridos los términos para que todas estas actuaciones tuvieran lugar, en el cual se le generó la notificación de la intencionalidad, situación que ésta refutó los cargos de dicho incumplimiento y luego la entidad publicó la Resolución Administrativa del Contrato al que hemos aludido y se le concedió el Derecho de recurrir ante el Tribunal conforme al numeral 4 de la norma supra citada, actuación que se encuentra en etapa de valoración dentro del presente y cual fuese publicada el 05 de marzo de 2024, tal como ilustramos:

OC REFRENDADA	Orden de Compra	12-01-2021 09:13 AM	
AVISO DE INTENCION DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE LA ORDEN DE COMPRA	Otros	05-03-2024 02:55 PM	
NOTA DE AGRO & GARDENS	Otros	06-03-2024 10:00 AM	
RESPUESTA A NOTA DE AGRO & GARDENS	Otros	06-03-2024 10:01 AM	
RESOLUCION ADMINISTRATIVA DE OC	Resoluciones	26-03-2024 08:48 AM	
Certificación de Interposición de Recurso de Apelación Exp. 059-2024	Interposicion de Recurso de TAdeCP	08-04-2024 03:52 PM	
Anuncio, Poder y Sustentación Exp. 059-2024	Otros TAdeCP	08-04-2024 03:53 PM	



3. Valoración conclusiva de la causa.

Expuestos los planteamientos del recurrente y desarrollados los trámites legales pertinentes del recurso de apelación, corresponde a este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, entrar a decidir el fondo del mismo, en base a las consideraciones que se exponen a continuación, revisando el apego a las normas de



contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso, de conformidad a la verdad material que se encuentra en el expediente administrativo, cual recoge todos los pormenores que se llevaron a cabo en este caso en particular, cuyo proceso de ejecución data desde el año 2021, toda vez que la orden de compra No.4200324480, fue publicada el día 12 de enero de 2021 y que nace como producto inferido en consecuencia con la Resolución de Gabinete No. 85 de 7 de noviembre de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Ambiental en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Panamá, Panamá Oeste, Veraguas y la Comarca Ngäbe Buglé, producto de los desastres ocasionados por la influencia del huracán Eta y la inminencia de nuevos daños derivados de las consecuencias atmosféricas que aún se mantenían en esas áreas.

Como ha quedado expresado previamente, el recurso de apelación objeto de este examen, tiene su origen en la Resolución No.OAL-048-2024 PANAMA 20 de marzo de 2024, mediante la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No.4200324480, cuyo objeto contractual es plantones de café para recuperar cultivos de café afectados por el Huracán Eta/Iota-Emergencia Ambiental de 2020, suscrito por un monto de Catorce Mil Cuatrocientos Cinco balboas con 35/100 (B/.14,405.35), cual se profirió en contra de la persona natural **ANABEL VALDÉS**, representante legal del establecimiento comercial denominado **AGRO&GARDENS**.

En mente lo anterior, nos compete de conformidad al contenido del numeral 2 del artículo 146 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, verificar el contenido de la Orden de Compra como producto del contencioso, identificada como No. 4200324480, la cual, de acuerdo con el acto público que se apela, es la que se encuentra resuelto administrativamente de conformidad a la Resolución No.OAL-048-2024 PANAMÁ de 20 de marzo de 2024.

En tal sentido, corresponde hacer el examen jurídico del expediente de ejecución, para tomar una decisión ajustada a Derecho y que ponga fin a la controversia que ha sido traída a este foro de justicia administrativa para su desenlace en su fase de agotamiento de la vía gubernativa.

Así las cosas, tenemos que la Orden de Compra No.4200324480, suscrita entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la empresa AGRO&GARDENS, fue pactado para ser entregada en un término de 20 días hábiles a partir de la publicación, tal y como se describe en el documento rector que formaliza la relación contractual entre las partes contratantes en el presente procedimiento especial de adquisición de emergencia.

En la mencionada orden de compra se pactó la entrega de plantones de café para el área de Tierras Altas, tales como: Orbata, Tupi, Marsellasa (y otros Garchimores) Catuai shr-



“

"

Como quiera que nos encontramos frente a un contrato conmutativo (bilateral), la empresa **AGRO&GARDENS** mantenía la obligación de realizar la entrega al Ministerio de Desarrollo Agropecuario con las especificaciones técnicas descritas tales como: (plantones de café, variedad: Orbata, Tupi, Marsellesa y otros Sarchimores como Catui SH3), estado fenológico 5 a 6 pares de hojas, altura mayor a 30cm, mayor de 5 meses, característica del contenedor: bolsa de polietileno de 6x8 pulgadas, libres de enfermedades, entre otras, las cuales debió prever la contratista al momento de contratar con el Estado. Por su parte, la entidad mantenía la obligación de realizar el pago, siendo



ese por definición el cumplimiento exacto de una obligación debida en palabras del Código Civil patrio, para así evitar cada uno de los sujetos procesales, el rigor de la ley que nos gobierna, pago que debe darse una vez viese satisfecha el compromiso por parte de la contratista, el cual nunca ocurrió.

Así las cosas, del caudal probatorio que reposa en el expediente de resolución administrativa de contrato, se aprecia en el informe de 11 de agosto de 2021, suscrito por la Dirección de Agricultura del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, "Que según la cantidad de plántones visibles observados en el vivero, el proveedor AGRO&GARDENS, no estará en la capacidad de entregar los plántones establecidos en la orden de compra 4200324480, cuya evaluación arrojó un resultado distinto al pactado en la orden de compra y que fue consentido por la contratista y por esa circunstancia se recomendó seguir con los controles fitosanitarios y fertilizantes hasta que se complete con el tamaño entre 20 y 30 cm., lo que nos indica que no contaba con las especificaciones requeridas. En dicho informe se describe que el proveedor sólo tenía alrededor de 6,000 plántones viables para poder entregar en la fecha establecida, la cual de acuerdo con lo convenido era para el día 11 de febrero de 2021.

De manera que queda claro que existe incumplimiento por parte de la contratista, quien no honró su deber de satisfacer la orden de compra en la que se comprometió a cumplir, lo cual creó obligaciones desde el momento justo a su consentimiento y efectos jurídicos como consecuencia de la relación jurídica que nació al momento de suscribir la orden de compra, en la que se pactaron fechas límites, entre otras cosas. Esas relaciones jurídicas de las que nos referimos llevan implícita derechos y deberes para los implicados en ellos (contratista-Administración) y de la que, como operadores de justicia debemos observar de manera efectiva para darle respuesta a la activación que de este Tribunal ha requerido la apelante a través de su acción recursiva dentro del término de ley, para así obedecer los principios constitucionales, legales y convencionales como el derecho a ser oído y de respetar los derechos sin ningún distingo.

Ese nexo se encuentra sujeto o amparado a una serie de normas y principios jurídicos que le dan validez, y a la vez, lo circunscribe a un régimen de protección de seguridad jurídica fundamentado en la buena fe de la Administración y así hacerlo gravitar bajo la confianza que nos decanta el convivir bajo el paraguas de un Estado democrático y convencional de Derecho, que se fragua del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales que goza todo ciudadano y no ciudadano en el ejercicio de sus derechos y que se encuentran ampliados en instrumentos internacionales de derechos humanos que como hemos hecho mención en otros casos, su vigencia tiene lugar cuando existe un sistema de protección judicial que los tutele de manera efectiva.

Partiendo de esos principios es que hemos evaluado la causa, la que nos arrojó como resultado el incumplimiento de la orden de compra, imputable exclusivamente a la



contratista, al no verse reflejado en fase de ejecución la complacencia de la institución en los caracteres para lo cual se suscribió el compromiso.

Recordemos que en los temas técnicos la entidad profirió unos renglones en los que describía ¿cómo debió entregarse los plántones? Esos componentes técnicos fueron examinados por la contratista, y aunque mediante correo presentó algunas observaciones antes de la aceptación de la obligación, ello no lo libera de su deber, por cuanto quien establece las pautas es la entidad y no el contratista, y a esta (la contratista) le queda examinar las posibilidades de cumplimiento en razón a ello establecer si se encuentra en la capacidad de cumplir o no en el tiempo en el que manifestó su voluntad de entregar en los plazos convenidos, y no aventurarse y en el camino considerar si se encuentra en la disposición necesaria de hacerle frente a la exigencia, por tal razón la argumentación mostrada en el recurso que versa sobre el correo de 11 de diciembre de 2020, no tiene validez en el presente caso, más cuando fue una comunicación de un punto de vista antes de la firma de la orden de compra, por lo que las situaciones antes del contrato carecen de fuerza probatoria, sumado a que el Estado no debe sujetarse a las condiciones que los contratistas o futuros contratistas le manifiesten. Lo anterior nos demuestra la no disponibilidad de la contratista en proporcionar los plántones y aun así decidió contratar con el Estado, denotando la mala fe en su conducta, ya que lo que rige en estos casos son las reglas de la contratación y no condiciones fuera del contrato. Dentro del juego de la oferta y la aceptación es que nacen las obligaciones, para lo cual, tratándose de los contratos administrativos, tuvo que existir previamente a las fuentes de las obligaciones que de él emanan la formalización y luego el perfeccionamiento. Es decir, no es válido lo que se ha entablado antes de su formalización y perfeccionamiento. Sino a lo justamente consentido desde el momento de la aceptación.

Antes de comprometerse los contratistas gozan de un período para establecer su capacidad ante lo que se les exige, sobre todo tomando en consideración que son ellos los expertos y gozan o por lo menos se presume que mantienen experiencia en sus ofertas y por lógica consecuencia en base a ello deciden tomar o no el compromiso, sabiendo de antemano los efectos jurídicos que emanan de la irresponsabilidad. Una vez aceptada la oferta solo queda su entrega en los términos pactados y salvo temas de caso fortuito o fuerza mayor debidamente probados es que se puede tener una excepción, de lo contrario, la Administración procederá a la resolución administrativa del contrato/orden de compra, a fin de dar por terminada de manera anormal lo convenido.

Las evidencias probatorias que se encuentran en el expediente de resolución administrativa del contrato y en el expediente electrónico solo nos lleva a una sola conclusión, y esta es que la inconsistencia que provocó la no terminación de forma normal la orden de compra, se debe exclusivamente a la contratista, quien no llevó a cabo la



actividad para la que se le contrató dentro del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia.

Esa fue la razón por la cual el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario resolvió administrativamente la Orden de Compra No.4200324480 y no por la falta de presupuesto. La motivación sobre la pérdida de la vigencia presupuestaria que resalta la entidad en la Resolución No.OAL-048-2024-PANAMÁ de 20 de marzo de 2024 es una causa más, no la principal, y se resalta por el tipo de procedimiento por el cual se concedió la orden de compra bajo examen, pues el plazo del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia es una de las características que lo diferencian de los procedimientos de selección de contratista, corrientes y regulados por lo que no podemos perder el enfoque ni las circunstancias que llevaron a la institución a ponerle fin a la relación contractual y de la que hemos resaltado o hecho eco, cual es la insatisfacción de las condiciones para la cual se contrató, cual se encuentra verificada en el informe de 11 de agosto de 2021.

Otro argumento de la defensa técnica de la señora ANABEL VALDÉS es que, en la parte motiva de la resolución recurrida, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, (la entidad), manifiesta que su defendida no solicitó prórroga para la Orden de Compra No.4200324480, indicando que tal aseveración no se ajusta a la realidad y prueba de ello es que en el propio aviso de intención de resolución de la orden de compra se indica que se le concedió una prórroga hasta el 27 de agosto de 2021.

Al examinar la nota de intención de resolución administrativa de contrato no vemos la afirmación que se nos ha puesto de presente en el libelo del recurso de apelación, tal y como se puede observar.

“ ...

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
DEPARTAMENTO DE COMPRAS Y PROVEEDURÍA

AVISO DE INTENCIÓN DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE UN CONTRATO

Nota No.: DCyP-115-2024
Fecha: 04 de marzo de 2024

Dirigida a: Anabel Valdés/AGRO & GARDENS

Estimada:

Con fundamento en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2008 ordenado por la Ley 153 de 2020 que contiene el procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato, le comunicamos nuestra intención de resolver administrativamente la Orden de Compra N°4200324480, para el Suministro de 35,135 plantones de café para el área de tierras altas son: Obata, Tupi, Marsellasa (y otros sarchimores) Catual sh3- con otro tipo de resistencia de liberica.

Lo antes expuesto obedece a que incumplió con la entrega de lo establecido en la referida Orden de Compra, la cual fue publicada el 12 de enero de 2021, con un término de entrega de 20 días hábiles.

En atención a lo anterior, le concedemos un término de cinco días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, con el objeto de que la entidad haga la valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva.

Atentamente,

Firma: 

Nombre: Hugo Arrocha
Cargo: Jefe del Departamento de Compras


GOBIERNO NACIONAL
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Dirección: Altos de Curundú, calle Manuel E. Melo, Edificio 578
Apartado Postal 0816-01611, Zona 5, Panamá
Teléfonos: (507) 507-0804
www.mida.gob.pa



De este modo, podemos identificar algunas de las obligaciones que se encuentran esbozadas tanto de forma expresa, como de forma implícita, y que son aplicables tanto para la parte hoy actora, como para la autoridad demandada. Para comprender mejor lo anterior, primeramente, es necesario realizar unos apuntes sobre el cumplimiento de las obligaciones y la forma en que se realiza esto. La obligación es, en esencia, un vínculo jurídico que se constituye en la necesidad de dar, hacer o prestar alguna cosa, por lo que cada obligación supone: a) un lazo jurídico que liga necesariamente al deudor con el acreedor, y del que se deriva el derecho que éste tiene, para exigir que aquél dé, haga o preste, y el deber jurídico correspondiente al deudor, de dar, hacer o prestar, y b) un hecho reductible a valor pecuniario, que es el objeto o fin del lazo jurídico.

Así mismo, podemos afirmar que el cumplimiento de una obligación, de conformidad a lo establecido por el artículo 973 del Código Civil (derecho común), supletoriamente aplicable de conformidad al contenido del segundo párrafo del artículo 4 de la ley especial de contrataciones públicas, se erige como dar, hacer o no hacer alguna cosa, en otras palabras, significa la satisfacción de la prestación de hacer o no hacer que las partes contratantes hubieran estipulado.

De manera que, precisado lo anterior, y fijados los antecedentes del Contrato, y las Cláusulas relevantes del mismo (orden de compras y aspectos técnicos), debe recordarse que el reclamo de la parte actora no tiene fundamento, toda vez que existe una obligación insatisfecha o incumplida su parte que se acredita a partir de la existencia de la relación contractual que se encuentra plasmada, en el caso en particular, con la Orden de Compra celebrada y que fue aceptado, ya que llegada la fecha pactada para la entrega de la obligación, la misma no se encuentra acabada ni listas para su recibo conforme, ya que los comprobantes de recibido, de conformidad a práctica de prueba para desatar la duda fue respondida mediante Nota No.SG-202-2024 de 31 de mayo de 2024 de la siguiente manera:

“ ...

- 1. Aclarar ¿Si se realizó o no la entrega de los plantones de café correspondientes a esta Orden de Compra 4200324480, ya que de conformidad a los documentos enlistados por el apelante en los numerales 16 a la 42; expresan que “... hay recepciones como entrega de plantones de café...”, pero sin advertirse en estas, cantidad alguna, ni sobre cual variedad, ni menos aún sobre la base de quién realizó su evaluación y si estaba autorizada? Toda vez que la adquisición del suministro debía ser resistente a la enfermedad libérica del café, por lo tanto, no se trataba de generar cualquier entrega al respecto.**

El MIDA a través de su unidad ejecutora (Secretaría Técnica) no emitió autorización alguna para entregar plantones al amparo de la orden de compra objeto del cuestionario, por lo que no se realizaron entregas oficiales. Las actas aportadas por el proveedor no tienen ninguna validez toda vez que no tienen la formalidad que exige la entidad, ya que no existe la firma de ningún técnico ni funcionario del MIDA. La firma y sello que aparecen en los documentos enlistados por el apelante en los numerales 16 al 42 corresponden al Señor Georgie Ayala quien es el cónyuge de la Representante Legal de la Empresa Agro & Gardens.

”



Si bien por regla general, un Contrato se define como un acuerdo de voluntades, dirigido a producir efectos legales, en el campo del Derecho Administrativo, las obligaciones pactadas, no benefician directamente a las partes, sino al interés público. Es decir, el Estado obtiene la colaboración voluntaria de los particulares, bajo un esquema de relación administrativa bilateral que nace a la vida jurídica, ante la necesidad de la Administración de poder ejecutar todas sus actividades, y siendo consciente de que no puede hacerlo sola, recurre a la colaboración de los particulares. Todo esto, precisamente porque la prestación del servicio habría podido quedar sujeta a la parte contratada, pues, es precisamente esa necesidad la que actualiza la diferenciación entre un Contrato Administrativo y un Contrato Civil, en este último, simplemente se obligan intereses particulares. Por lo tanto, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, al momento de incumplirse con las obligaciones la autoridad administrativa, se encuentra conminada a realizar las gestiones necesarias para exigir su cumplimiento, o bien rescindirlo, o en el último de los casos, atendiendo a lo dispuesto en el propio Contrato y las Bases de la Licitación, imponer las penas convencionales correspondientes, las cuales no son alegadas por la autoridad demandada, y por el contrario, de las pruebas ofertadas por la parte actora, y que ya han sido valoradas, se desprende desde la base del cumplimiento, es decir, si fueron entregados o no.

De ahí entonces que sea ineficaz la manifestación vertida por la parte demandante, quien reclama un derecho sobre una obligación incumplida, y que se evidencia las pruebas que reposan en el expediente, tal situación es insuficiente y solo demuestra incumplimiento del contrato, pero además, tomando en cuenta que estamos en presencia de un Contrato Administrativo que tiene como finalidad la satisfacción de un servicio público (y que fue contratado en un escenario de emergencia ambiental), no se podía seguir en espera, creándose una incertidumbre en vez de una solución, porque a lo largo del contrato no ha existido esperanza de compromiso y el tiempo para su cumplimiento no se encuentra vigente.

De manera que, luego del material probatorio y el análisis bajo las reglas de la sana crítica; consideramos que lo que corresponde es la confirmación de la decisión venida en apelación, que resuelve administrativamente la Orden de Compra No. 4200324480, por observarse un incumplimiento en los términos del mismo, cuya imputabilidad compete a la contratista ANABEL VALDÉS, propietaria del establecimiento comercial denominado AGRO & GARDENS, por ser lo que en Derecho corresponde.

En cuanto a la sanción por inhabilitación, la misma se elimina, toda vez que la orden de compra fue resuelta cuando el contrato se encontraba extinguido. Es decir, la resolución administrativa de la orden de compra era lo ideal en este caso, toda vez que nos encontramos ante una obligación insatisfecha, de la que se requiere un pronunciamiento

administrativo para ponerle fin a la controversia; no obstante, no así la sanción impuesta por no darse en el momento oportuno.

Por las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el resuelto segundo de la Resolución No. OAL-048-2024 PANAMÁ de 20 de marzo de 2024, proferida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que decidió resolver administrativamente la Orden de Compra No.4200324480, suscrito con la persona natural **ANABEL VALDÉS**, propietaria del comercio denominado **AGRO & GARDENS**, en el sentido de eliminar la inhabilitación impuesta, y **CONFIRMAR** en todo lo demás.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal, de conformidad a los efectos procurados por el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, vigente al momento de la convocatoria o perfeccionamiento de la orden de compra en contencioso.

TERCERO: 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.

CUARTO: ORDENAR la devolución del expediente de resolución administrativa de la Orden de Compra No.4200324480, contentivo de 166 fojas útiles, de conformidad a la Nota No. DM-0733-2024 de 11 de abril de 2024.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.059-2024/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política, Artículos 2 ordinal 43; 156, 160 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente al momento de la convocatoria o perfeccionamiento de la orden de compra en contencioso; artículo 140, 145 y siguientes de la Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

