



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá. 13 de junio de 2019  
C-051-19

Licenciado

**Roberto Meana Meléndez**

Administrador General

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

E. S. D.

**REF: Anulación de acta de aceptación o documento de recibido conforme, que establece condiciones no previstas en el pliego ni el contrato.**

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su Nota DSAN-N°1172-19 de 16 de abril de 2019, por medio de la cual consulta a la Procuraduría de la Administración si el representante legal de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos está facultado para anular, mediante resolución motivada, un acta de aceptación o documento de recibido conforme emitido por el funcionario de la unidad gestora de la entidad contratante, quien aceptó o recibió conforme los servicios contratados, pero estableciendo en el acta condiciones distintas a las establecidas en el pliego de cargos del acto público y el contrato.

En relación al tema consultado, esta Procuraduría prefiere dividirlo en dos partes: la primera, si el representante legal de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (en adelante la ASEP), está facultado para emitir una resolución para anular el acta de aceptación o documento de recibido conforme, que el funcionario de la unidad gestora emitió estableciendo forma de pago no prevista en el pliego ni el contrato; la segunda, si debido a ese error, es necesario anular dicha acta, mediante resolución.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que el representante legal de la ASEP, que es el Administrador General, está facultado para dictar resoluciones relacionadas con contratos públicos en que la entidad sea parte, pero en el caso que se nos plantea,

no es necesario anular el acta, aun cuando el contratista tenga conocimiento de su contenido, porque la forma de pago por los servicios efectivamente prestados, ya estaba claramente prevista, en el pliego de cargos y el contrato, independientemente que el funcionario que la emitió haya interpretado a su manera, el contenido de la Adenda N°1. Lo que procede es entrar a la fase de liquidación del contrato.

La opinión anterior la fundamentamos basándonos en disposiciones contenidas en el Decreto Ley N° 10 de 22 de febrero de 2006, la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública; y en el pliego de cargo, su adenda, y en el Contrato N° 384-16, celebrado entre la ASEP) y la sociedad **SGS Panamá Control Services Inc.**

## **I. Facultades del Administrador General de la ASEP para dictar resoluciones**

El Decreto Ley N° 10 de 22 de febrero de 2006, “Que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos”, hoy la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, enumera en su artículo 20, las funciones y atribuciones del Administrador General, entre ellas las de “Asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos de la política del Estado en materia de servicios públicos” y “Cualquier otra que le sea asignada por Ley o necesaria para el cumplimiento de los objetivos y atribuciones de la Autoridad” (Cfr. numerales 1 y 16).

El Administrador General es, por disposición del artículo 15 del citado Decreto Ley, el que ejerce la representación legal de la entidad, pero esta misma disposición lo faculta para delegarla, para asuntos específicos.

Por su parte, del artículo 19 señala funciones y atribuciones que la ASEP pueda cumplir con sus objetivos, y se desprende es dicho artículo que las mismas consisten en controlar, regular, ordenar y fiscalizar los servicios públicos, entre ellos el de electricidad, en este caso para que los usuarios de las empresas de distribución eléctrica reciban el servicio en forma continua, de calidad y eficiente. Para cumplir con estos objetivos, la ASEP debe procurarse de bienes y servicios, y para ello se requiere celebrar contratos públicos con personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado.

En materia de contratación pública, el jefe o representante legal de la entidad licitante, es el responsable de la actividad relacionada con esta materia. Así lo dispone el artículo 20 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, del Texto Único ordenado por la Ley 48 de 10 de julio de 2011, que era el Texto que estaba vigente a la fecha en que se perfeccionó el contrato,<sup>1</sup> y dice así:

**“Artículo 20. Principio de responsabilidad e inhabilitación de los servidores públicos.**

[...]

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratos y en los contratos:

1. [...]
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarla en otros servidores de la entidad [...]

Las disposiciones arriba citadas nos permiten señalar que el Administrador General de la ASEP, como representante legal de la misma, está facultado para emitir resoluciones relacionadas con el procedimiento de selección de contratista y la actividad contractual.

---

<sup>1</sup> Para la fecha en que se perfeccionó el contrato, 27 de junio de 2016, la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006 estaba ordenada en el Texto Único emitido por la Asamblea Nacional, por autorización de la Ley 48 de 10 de junio de 2016, pero la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017, modificó, adicionó y derogó varios artículos de aquella Ley, y autorizó a la Asamblea Nacional a dictar un nuevo Texto Único, para ordenar las modificaciones, adiciones realizadas, y extraer las derogadas. No obstante, esta última Ley, la N° 61, dispuso en su artículo 100, que “A los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados antes de la vigencia de esta Ley se les aplicará las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”, es por eso, que el procedimiento de liquidación del Contrato N° 384-16 debe llevarse a cabo con las disposiciones del Texto Único ordenado por la Ley 48 de 2011, entre ellas, el artículo 97 que se mencionará más adelante.

## II. Necesidad o no de emitir resolución para anular el acta de recibido conforme.

Concluimos en el apartado anterior, que el Administrador General de la ASEP está facultado para emitir resoluciones que tengan que ver con contratos públicos que celebra la entidad para poder cumplir con sus objetivos, de manera que en principio sí podría emitir la resolución para anular el acta, si fuera necesario, pero no lo es. Esto lo fundamentamos después de analizar la documentación que se nos suministraron, y la información recibida, de la entidad consultante.

Se trata del Contrato N° 384-16 celebrado entre la ASEP y la sociedad **SGS Panamá Control Services Inc.**, para la Inspección y Reinspección del Sistema de Alumbrado Público de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A., Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., y Electra Noreste, S.A., para el Programa 2015-2016, de conformidad a lo establecido en el pliego de cargos de la Licitación por Mejor Valor N° 2015-1-06-99-LV-005048.

El contrato dispone que el pliego de cargos y sus adendas, forman parte del mismo. En la página 18 del pliego se estableció que el contratista tenía que inspeccionar un número no mayor de 301,000 luminarias y reinspeccionar un número no mayor de 200,000 luminarias. No estableció mínimo, cosa que sí hizo en la Adenda N° 1, donde se indicó que la cantidad *mínima* de inspección del alumbrado público será **270,000** luminarias y la cantidad *mínima* de reinspección del alumbrado público será de **25,000** luminarias”.

El Contrato N° 384-16 se perfeccionó el 27 de junio de 2016, fecha en que fue refrendado por la Contraloría General de la República, y en la cláusula quinta se estipuló que su término de vigencia era de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que contratista recibiera la orden de proceder, lo que aconteció el **9 de septiembre de 2016**, de manera que los (12) meses se cumplieron a las 00.01 horas del **10 de septiembre de 2017**, y para entonces el contratista debió haber cumplido con las condiciones y los términos establecidos en el pliego de cargos, en la adenda y el contrato.

Después de vencido el contrato, el contratista entregó los informes y las facturas, correspondientes a las últimas luminarias reinspeccionadas, para que le cancelaran el cien por ciento (100%) de estas facturas, de conformidad con lo que está consignado en el pliego de cargos, y en la cláusula novena del contrato. Para ello, el **25 de octubre de 2017**, el funcionario de la unidad gestora de la ASEP, emitió el documento de recibido conforme, mediante el formulario “RECIBO CONFORME DE BIENES/SERVICIOS”, que la Dirección General de Contratación Pública ha diseñado para este propósito, y en ese formulario el funcionario escribió lo siguiente:

“En base a la Adenda N° 1 del Pliego de Cargos del Contrato N° 384-16, se modifica el punto tres (3) Alcance de los Servicios del Capítulo III Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos del Acto de Licitación por Mejor Valor N° 2015-1-06-0-99-LV-00548, el cual quedó de la siguiente manera: cantidad mínima de inspección del alumbrado público será 270,000 luminarias y la cantidad mínima de reinspección del alumbrado público será de 25,000 luminarias.

Esto obedece a que el mínimo a pagar del contrato de 25,000 luminarias, ***indistintamente de si las mismas fueron reinspeccionadas o no, el contratista reinspeccionó la cantidad de 12,123 luminarias, quedando un remanente de 12,877 luminarias a un precio unitario de 0.61 centavos***”.

La frase resaltada en negrita, no constan en la Adenda N°1, y el contratista se basa en ello, para que la ASEP le cancele el valor de la luminarias que no alcanzó a reinspeccionar, o sea, las 12,877 luminarias, que es la cantidad a la que hace alusión el acta de aceptación.

Este es el planteamiento de la cuestión, y por eso la ASEP consulta si el representante legal de la entidad, que es su Administrador General, tiene facultad para anular el acta, debido al error en que incurrió el funcionario de la unidad gestora del proyecto, al establecer en el acta condiciones distintas a las establecidas en el pliego de cargos del acto público y el contrato.

Lo primero que hay que decir es que mientras el contrato no sea liquidado, sus efectos continúan vivos, entendiéndose por efectos del contrato los derechos y obligaciones que dimanen del mismo, entre ellos, el cancelar servicio el precio del contrato y pagar la multa si procediere.

El procedimiento de contratación pública consta de cuatro fases, y en el caso sub judice se han cumplido tres. Estas fases son, en su orden, la precontractual, (elaboración del pliego de cargos, convocatoria, celebración del acto, evaluación y adjudicación del contrato); la contractual, elaboración, firma y refrendo del contrato), la de ejecución, (que es el cumplimiento o ejecución del mismo contrato), y la última, la de la liquidación del contrato (en la que previamente debe haberse emitido el acta de aceptación final, y aquí, en esta fase, las partes se presentan los créditos que cada una se debieren entre sí, pero que tengan relación con la ejecución del contrato, para luego compensar y cancelar o liquidar, lo que muestre el balance).

Sobre el procedimiento de liquidación, el artículo 90 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, preceptúa que el acta de aceptación final da por terminado el contrato, pero el artículo 97 de ese mismo Texto Único, define qué se entiende por liquidación, para los efectos de la contratación pública, y además, establece el procedimiento para llevarla a cabo. Para su mejor comprensión, transcribimos estos artículos:

**“Artículo 90. Acta de entrega.** Al momento total de la entrega de los bienes objeto del contrato, ***se levantará un acta de aceptación final del objeto del contrato, para dar por terminado el contrato,*** y se procederá a efectuar el respectivo pago en los términos pactados.

Sin perjuicio de lo anterior, ***se podrá efectuar entregas parciales siempre que así sea aceptado por la entidad contratante. En tal situación la entidad contratante autorizará el pago en proporción a los bienes recibidos.***

Las entidades están obligadas a recibir los bienes, *los servicios* y las obras por parte de los contratistas, *y expedir el documento de recepción* dentro de un plazo de cinco (5) días hábiles.

Si las entidades no emiten el documento en dicho plazo, deberá explicar por escrito los motivos por los cuales se fundamenta su no emisión“. (Las letras en cursivas y en negritas, son de la Procuraduría).

**Artículo 97. Plazo para la liquidación de los contratos.** Para los efectos de ese artículo, se entenderá por liquidación de los contratos *el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.*

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

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

Toda liquidación de contrato deberá contar con el refrendo del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República.

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo (Las letras en cursivas y en negritas son de la Procuraduría).

Frente a este panorama, y teniendo en cuenta que, aun cuando la vigencia del contrato ya venció y el acta de aceptación final fue emitida, el Contrato N° 384-16 aún continúa surtiendo sus efectos, porque no se ha liquidado. Lo que corresponde ahora es proceder a esa liquidación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 97, arriba transcrito, aunque haya transcurrido los dos meses al que hace alusión, porque en este caso, solo la liquidación le pone fin al procedimiento de contratación pública.

El contratista presentará formalmente su cuenta final, en la que probablemente incluirá el pago de las reinspecciones no realizadas, aferrándose a lo que puso el funcionario de la unidad gestora en el acta de aceptación final; la entidad contratante entonces deberá objetar la cuenta señalando que solo cancelará las luminarias reinspeccionadas, de acuerdo a lo que establece el pliego y el contrato; y además que si actúa de otra manera, se estaría infringiendo principios que uniforman la contratación pública, entre ellos el de transparencia y el de responsabilidad, consignados en los numerales 3 y 4 del artículo 20 del Texto Único ordenado por la Ley 48 de 2011.

Si bien el acta de aceptación final es una declaración unilateral que hace la Administración, ella no es un acto administrativo en sentido técnico, ya que no crea, modifica, transmite o extingue una relación jurídica, y si bien da por terminado el contrato, los efectos de este continúan rigiendo hasta su cancelación, motivo por el cual, aun cuando contenga error, no es necesario que sea anulada, porque el contrato tiene pactado en su cláusula segunda, el orden de preferencia para dilucidar cualquier contradicciones o discrepancias entre los documentos del contrato, indicando el orden así: el contrato, la adenda, las especificaciones técnicas o términos de referencia establecidos en el pliego de cargos, y la propuesta presentada por el contratista.

### III. Conclusiones

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría es de opinión que el Administrador General de la ASEP, está facultado para dictar resoluciones relacionadas con

contratos públicos que la entidad celebre para cumplir con sus objetivos, relacionadas con contratos públicos en que la entidad sea parte, pero en el caso que se nos plantea, no es necesario anular el acta, aun cuando el contratista tenga conocimiento de su contenido, porque la forma de pago por los servicios efectivamente prestados, ya estaba claramente prevista, en el pliego de cargos y el contrato, independientemente que el funcionario que la emitió haya interpretado equivocadamente el contenido de la Adenda N°1. Lo que procede es entrar a la fase de liquidación del contrato.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac