



**MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Y GANADERÍA**

REPÚBLICA DE EL SALVADOR, C.A.  
SECRETARÍA DE ESTADO

Ref. OAJ/IM/29/18

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**, Santa Tecla, departamento de La Libertad, a las nueve horas del día siete de noviembre de dos mil diecinueve.

Visto el presente proceso administrativo sancionatorio de multa por mora instruido contra el ingeniero Israel Antonio Alvarenga Quijada, por el presumible incumplimiento de sus obligaciones contractuales, previsto y sancionado en el Art. 85 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, en relación con el Art. 160 de la referida Ley.

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

El presente proceso dio inicio de forma oficiosa resultado del informe y la tabla de cálculo remitido por el administrador del contrato MAG-No. 024 Bis/2017 "Reconstrucción de canales y obras de riego en Distrito No. 2, Atiocoyo, Unidad Norte Fase II", celebrado con el ingeniero Israel Antonio Alvarenga Quijada, a través del memorando Ref. C/DGFCR/RYP/AIRD-T/034,18 de fecha doce de febrero de dos mil dieciocho, en el que se informa sobre el incumplimiento de la contratista en la ejecución de dicho contrato por la entrega tardía de la obra ejecutada.

Dicho proceso, conforme a lo establecido en el Art. 160 Inc. 3 de la LACAP, fue iniciado por la Oficina de Asesoría Jurídica, quien fue comisionada para tal efecto a través del acuerdo ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería número trescientos cuatro de fecha veintitrés de junio de dos mil catorce, sustituido mediante el acuerdo ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería número doscientos cuarenta y ocho de fecha dieciocho de junio de dos mil diecinueve.

Mediante auto emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica a las nueve horas del día diez de diciembre de dos mil dieciocho, se le hizo del conocimiento al contratista del incumplimiento atribuido, otorgándole un plazo de tres días hábiles contados a partir del siguiente de la notificación, para que respondiera y ejerciera su defensa si así lo estimaba

conveniente, exhortándole en dicho acto que presentara sus argumentaciones a esa Oficina, para los efectos de ley, habiéndose notificado en legal forma el día once de diciembre de dos mil dieciocho, en la dirección de correo electrónico señalado por la contratista en la cláusula 6.1 del contrato MAG-No. 024 Bis/2017, ejerciendo su derecho de defensa mediante escrito presentado el día 14-XII-2018, el cual corre agregado a fs. 14 y 15 del expediente de esta causa, en adelante llamado únicamente *el expediente*. En dicho escrito solicitó la apertura a prueba de este proceso, por lo que con base a lo establecido en el Art. 160 Inc. 5 de la LACAP, mediante auto de las ocho horas del día 20-XII-2018, se abrieron a prueba estas diligencias por tres días hábiles contados a partir de su notificación, la cual se realizó por correo electrónico el día 20-XII-2018, tal como consta a fs. 17 y 18 de este expediente, habiendo hecho uso de esta oportunidad procesal la contratista mediante escrito presentado el 3-I-2019, con el cual presenta la prueba de descargo de que se valdrá en este proceso, siendo toda de carácter documental, la cual corre agregada a fs. 19-40 de este expediente.

Por lo que en virtud a lo prescrito en los Arts. 5 y 160 Incs. 5 y 6 de la LACAP, y 216, 218, 284 Inc. Últ. y 416 del Código Procesal Civil y Mercantil, habiéndose asegurado todas las oportunidades procesales para su defensa, el asunto ha quedado listo para resolver por el suscrito.

## **II. FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

Tomando en consideración el desarrollo del presente proceso, es preciso hacer las siguientes valoraciones doctrinarias y legales: En materia administrativa se establece que la tramitación de un proceso sancionatorio debe ceñirse rigurosamente a los principios de legalidad, contradicción, inmediación y congruencia, habida cuenta que el Art. 14 de la Constitución de la República impone a la autoridad administrativa la facultad de sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente, las contravenciones a las leyes mediante la imposición de las sanciones legalmente establecidas, por lo que todo el proceso administrativo sancionatorio de imposición de multa por mora del caso en ciernes se sujetará a lo prescrito en los Arts. 85 y 160 de la LACAP.

El opositor pretende que se deje sin efecto la multa a imponer por existir prueba suficiente que comprueba la no responsabilidad en la imputación del incumplimiento

atribuido, por lo que el punto a dilucidar se constriñe a determinar, primero, la pertinencia y utilidad de la prueba presentada (i), segundo, si de su valoración se concluye la responsabilidad o no de la contratista en el incumplimiento atribuido (ii), para finalmente, en caso no desvirtuar la responsabilidad del contratista, la base para la imposición de la multa (iii) y el cálculo realizado para determinar la cuantía de la misma (iv).

(i) En materia procesal existen ciertos parámetros para la proposición de los medios de prueba de cargo y descargo presentados por las partes, siendo éstos esencialmente la pertinencia y la utilidad –en sus dos dimensiones, idoneidad y necesidad–, por lo que la prueba presentada en todos los procesos, como el que aquí nos ocupa, deberá guardar relación con el objeto del debate, y que resulte idónea y necesaria para la comprobación de los hechos controvertidos.

La prueba de descargo presentada, cuyo detalle está contenido en el escrito presentado por la contratista el 3-I-2019, es aquella que según lo contemplado en la cláusula 3.2 del contrato MAG-No. 024 Bis/2017, forma parte integrante del mismo, y la prueba de cargo con la que se inició este proceso, consistente en la tabla de cálculo de la multa, la cual se hizo del conocimiento de aquel con la notificación del auto de inicio, cuyos elementos fueron levantados con base a toda la información que está contenida en el expediente de las bases del proceso de contratación directa del que se derivó dicho contrato, se colige que la misma cumple con los supuestos de la pertinencia y la utilidad, pues por la naturaleza de esta clase de procesos, el canal probatorio más apropiado es el documental, pues son los diferentes documentos que conforman los procesos de contratación pública los que detallan la forma y circunstancias en que fueron sucediendo los diferentes hechos y actos que configuran el objeto de debate, es decir, el cumplimiento tardío –fuera de los plazos fijados contractualmente– en la entrega de las obras descritas en el ítem 1 subnúmeros 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 9.1, 10.1, ítem 2 subnúmeros 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 8.1, 9.1 e ítem 3 subnúmero 1.2 de los documentos contractuales, no habiendo otra forma, en este caso en concreto, para alcanzar una finalidad distinta a las que las partes pretenden en este caso, por lo que cabe resolver en esta etapa que la prueba presentada es pertinente y útil para probar las pretensiones planteadas, siendo su valoración la que nos ocupe en el siguiente apartado.

(ii) De lo expuesto por la contratista en los 14 apartados de su escrito de presentación de pruebas (fs. 17), se colige que el eje fundamental de su defensa respecto al cumplimiento tardío de sus obligaciones contractuales es la *no existencia del diseño de la obra a ejecutar*, señalando entre otros aspectos que terminó realizando dichos diseños aun cuando no era su obligación, habiendo sido obligado por parte del gerente de proyecto de la supervisión externa y respaldado por el administrador del contrato; de igual manera, menciona la entrega en distintas ocasiones de la *información topográfica*, no considerando el diseño por no ser su responsabilidad.

Sobre lo expuesto por la contratista, es de señalar que con la presentación de la oferta, el ofertante aceptaba sin reserva alguna las condiciones, especificaciones técnicas y demás contenido del documento base de contratación directa (No. 2-Marco legal de las bases del proceso de contratación directa No. 013/2016-MAG, del que se deriva el contrato MAG-No. 024 Bis/2017), y el anexo No. 1 de dichas bases (páginas 27 y 28), establece en su No. 1.4-Obras a ejecutar, párrafo segundo, que *los costos de la mano de obra. Materiales y equipos, así como la ejecución de las operaciones necesarias que el contratista deba ejecutar en campo para la nivelación, el trazo y el replanteo de las obras, no será objeto de pago por separado, estos costos deberán estar incluidos en los precios unitarios ofertados por la empresa constructora para las partidas de obra que requieran trabajos de topografía* (lo subrayado es mío), por lo que tanto el replanteo como los trabajos de topografía constituían obligaciones contractuales, no siendo factible alegar por ende que los mismos no eran de su responsabilidad.

Por otra parte, en el No. 1.5-Descripción, párrafo último (página 28), se establece que *en el tramo a construir en el canal RL-1, ya existen estructuras de control (compuertas), a las cuales se deberán verificar los niveles existentes (entre estructuras), para establecer los puntos de transición entre canal y estructura existente.*

Por lo antes dicho, es factible asertar el conocimiento previo que tenía la contratista de todas las obligaciones que asumía con la presentación de su oferta y la ulterior adjudicación, pues existían puntos obligados (estructuras) cuyo replanteo topográfico debía de adaptarse para el adecuado manejo de los niveles y demás obras que requieran dicha intervención, sin que este fuera considerado como diseño final o adicional a las obras por contratar, por lo que no es viable el argumento del contratista de que el diseño de la obra y la información topográfica no era su responsabilidad, pues las mismas

le fueron hechas de su conocimiento desde el momento en que tuvo a su disposición las bases de la contratación; por otra parte, no debe de perderse de vista que en ningún momento del proceso adquisitivo, éste hizo uso del derecho que le confieren los Arts. 50 y 51 de la LACAP, por lo que se colige que la contratista sabía a la perfección cuales eran sus obligaciones, sin tener duda alguna sobre sus alcances o efectos, por lo que se rechaza este argumento de la contratista por no ser conforme a derecho.

Respecto a las supuestas decisiones arbitrarias del supervisor y del administrador del contrato, es preciso señalar que la cláusula No. 5.1 del contrato fija como responsabilidad del supervisor la toma de decisiones y su comunicación por escrito tanto al MAG como a la contratista referente a los reclamos de aspectos inherentes a la correcta ejecución de los contratos, y su cláusula 19.1, fija la obligación de la contratista de cumplir con todas las instrucciones del supervisor que se ajusten a las obligaciones contractuales, por lo que las decisiones tomadas por el supervisor, no constituyeron en ningún momento una atribución arbitraria del supervisor o una obligación arbitraria impuesta a la contratista, tal como éste lo arguye, por cuanto era una obligación contractual de éste el dar solución a los aspectos que devinieran en la correcta ejecución de los trabajos, tal como consta en el No. 1.2 (página 54) de las bases.

Finalmente, es de acotar que la cláusula 27.1 del contrato imponía al contratista la obligación de advertir al supervisor los *futuros posibles eventos o circunstancias específicas que puedan perjudicar la calidad de los trabajos, elevar el precio del contrato o demorar la ejecución de las obras*, por lo que la contratista debió haber advertido todos los eventos imprevistos e imprevisibles posteriores al inicio de las obras y verificados una vez efectuados el trazo, nivelación y excavación de los canales a reconstruir, pudiendo haber considerado éste la solicitud de una prórroga que se considerara en paralelo a la orden de cambio No. 1, que finalmente fue aprobada, con lo que se hubiera evitado el inicio de procesos como el que nos ocupa, pero en ningún momento existió dicha solicitud de prórroga, por lo que no son atendibles los argumentos de la contratista respecto a la asunción de obligaciones que según este no le eran imponibles, por cuanto está demostrado en el conjunto de pruebas que obran en este proceso, la obligatoriedad asumida por éste en su realización y los medios para advertir y las consecuencias de dicha advertencia.

Por lo antes dicho, la documentación de la que se pretende valer la contratista para demostrar que no eran sus obligaciones lo relacionado con los niveles de subrasante y rasante del canal a construir y que el diseño de todo el proyecto, contrario a lo esgrimido por éste, sí era de su responsabilidad [Nos. 1.4, 1.5 de la memoria descriptiva de las obras y No. 1.2 letra b) de las bases]; respecto a los inconvenientes alegados que se presentaron en el desarrollo del proyecto, es de advertir que la contratista no hizo uso del mecanismo contemplado en la cláusula 27.1 del contrato, pues las notas enviadas no tienen otro contenido que alegar como no responsabilidad suya la contemplada como tal en los documentos bases, por lo que no se puede considerar esta constancia en bitácoras como ejercicio de la acción contemplada en la precitada cláusula 27.1, la cual sí era de su total conocimiento por cuanto en tiempo se hizo el trámite que devino en la orden de cambio No. 1 de dicho contrato, no siendo factible alegar desconocimiento alguno.

Toda la prueba de cargo y descargo de este proceso demuestra que los incumplimientos en que recayó la contratista eran parte de su responsabilidad contractual, obligaciones que eran de su total conocimiento por cuanto estaban claramente definidas en las bases del proceso de contratación directa No. 013/2016-MAG, y la contratista no señaló de forma oportuna errores u omisiones en las mismas pues en ningún momento hizo uso de los mecanismos de control legal (Arts. 50 y 51 de la LACAP) ni contractual (cláusula 27 del contrato) de que disponía para advertirlos, por lo que hacerlo hasta este momento, además de carecer del sustento para su fundamentación, ésta la realiza de forma extemporánea, por lo que se concluye que los incumplimientos en que recayó la contratista y que ocasionaron la entrega tardía del objeto contractual, sí eran de su responsabilidad y total conocimiento, por lo que es factible ahora fundamentar lo relacionado con la base para la imposición de la multa y su cálculo.

(iii) En lo referente a la base para la imposición de la multa, forman parte de ésta, primero, su regulación en la Ley y en los términos contractuales a efecto de determinar la causa típica que la produce, y segundo, la sanción a imponerse. Determinados dichos elementos, y por el perjuicio patrimonial que se causa, dicha sanción debe cuantificarse, de igual forma, conforme a los parámetros previamente establecidos por la Ley.

Según lo informa el administrador del contrato, cuyas facultades legales están definidas en el Art. 82-Bis de la LACAP, el aludido contratista ha incumplido las

obligaciones contractuales contraídas en el contrato MAG-No. 024 Bis/2017 respecto a la finalización en tiempo de las obras contenidas en los ítem 1 Nos. 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 9.1 y 10.1, ítem 2 Nos. 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 8.1, 9.1 e ítem 3 No. 1.2 (que son parte del objeto del contrato antes dicho), tomando como base lo establecido en las cláusulas 24 y 54.1 del precitado contrato y la orden de inicio del día 19-IX-2017 emitida por el administrador del contrato, por las que se fijaban como fecha máxima para la realización de las mismas, según programa, el 20-XII-2017, fecha en la que se reportaba en todos los números indicados, un avance del 30.80% de las obras.

Sin embargo, según lo informado por el administrador del contrato en la tabla de cálculo antes citada, la entrega de dichas obras se ha realizado fuera del plazo establecido, por cuanto fueron entregados real y efectivamente el 3-I-2018, recayendo todas en un atraso de 14 días.

(iv) De ahí que si la entrega de las obras indicadas en dichos ítem y números fue realizada fuera de la fecha programada, existe incumplimiento contractual -mora-, el cual, conforme lo establece el Art. 85 de la LACAP, debe ser sancionado con multa, la cual se calculará conforme a la tabla que dicho precepto prevé en sus Incs. 2, 3, y 4.

En ese sentido, es factible determinar que la base para la imposición de la multa y la sanción a imponerse queda debidamente comprobada, por cuanto ha quedado demostrado que la entrega de las obras detalladas en la tabla de cálculo que corre agregada a fs. 8 de esta causa, fueron realizadas en forma tardía por el contratista, y que por dicho incumplimiento, según lo prevé el Art. 85 de la LACAP, éste debe ser sancionado con multa, la cual debe ser calculada conforme a los porcentajes que el mismo artículo establece.

Por las consideraciones fácticas y jurídicas antes dichas, el monto total de la multa imponible por las entregas fuera del tiempo de las obras señaladas en los ítem y números antes dichos, asciende a la cantidad de trescientos setenta y tres dólares con treinta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (\$373.38), como correctamente se han señalado en la tabla de cálculo adjunta al auto proveído por la Oficina de Asesoría Jurídica de este Ministerio.

### III. FALLO

En consecuencia, basado en las consideraciones fácticas y jurídicas antes expuestas, y de conformidad a lo prescrito en los Arts. 1, 2, 11, 12, 14, 15 y 18 de la Constitución de la República, 82-Bis, 85 y 160 de la LACAP, las cláusulas 24 y 54.1 del contrato MAG-No. 024 Bis/2017 y el informe del administrador de dicho contrato contenido en el memorando C/DGFCR/RYP/AIRD-T/034.18 antes citado; y habiendo realizado en legal forma el procedimiento administrativo sancionatorio de conformidad a lo establecido en el precitado Art. 160 de la LACAP, este Ministerio **RESUELVE:**

- I) Tiénese por establecida la base para la imposición de la multa y el cálculo realizado para determinar la cuantía de la misma de conformidad a lo establecido en los Arts. 82-Bis, 85 y 160 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, las cláusulas 24 y 54.1 del contrato MAG-No. 024 Bis/2017 y el memorando C/DGFCR/RYP/AIRD-T/034.18 antes citado.
- II) Impóngase la multa de **TRESCIENTOS SETENTA Y TRES DÓLARES CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$373.38)** al ingeniero Israel Antonio Alvarenga Quijada, por el cumplimiento tardío de las obras señaladas en forma, plazo y montos contenidos en la tabla de cálculo realizado por el administrador del contrato, contenida a fs. 8 de este proceso, incumplimiento recaído en el contrato MAG-No. 024 Bis/2017 "Reconstrucción de canales y obras de riego en Distrito No. 2, Atiocoyo, Unidad Norte fase II".
- III) De conformidad a lo establecido en los Arts. 160 Inc. Últ. de la LACAP y 104 de la Ley de Procedimientos Administrativos LPA, el ingeniero Israel Antonio Alvarenga Quijada tiene derecho a interponer recurso de reconsideración por escrito, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la notificación de este proveído, y su tramitación se realizará conforme lo señalado en los Arts. 125, 132 y 133 de la LPA.
- IV) Hágase saber la presente resolución al ingeniero Israel Antonio Alvarenga Quijada en el medio electrónico señalado por éste en la cláusula 6.1 del contrato MAG-No. 024 Bis/2017.

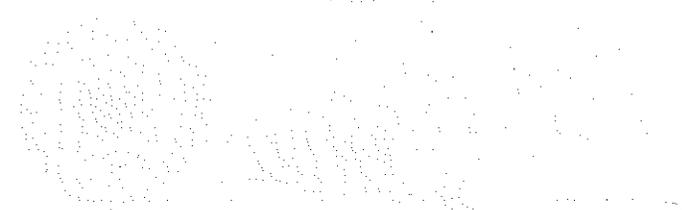
V) Una vez firme la presente resolución, la multa impuesta deberá ser cancelada en cualquiera de las Colecturías Auxiliares del Fondo General del Estado, so pena de lo establecido en el Art. 159 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

**Notifíquese.**

\* *P.H. Ochoa*



THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY



[The main body of the page contains several paragraphs of text that are extremely faint and illegible. The text appears to be a formal document or report, but the specific content cannot be discerned.]