



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA



EXP.SANC-43/2024

EL INFRASCRITO GERENTE LEGAL INTERINO DE LA COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA, HAGO SABER: Que en el presente procedimiento de imposición de multa en contra de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., que puede ser notificada en



resolución de Junta Directiva, por medio del Punto Vigésimo del Acta número 0052, correspondiente a la sesión celebrada el 23 de agosto de 2024, que literalmente dice:

VIGÉSIMO:

I. ANTECEDENTES

El 8 de diciembre de 2023 el Comité de Gestión de Compras adjudicó parcialmente la Comparación de Precios CEPA CDP-148/2023, “Suministro de materiales informáticos para la reparación de las defensas del muelle “B” del Puerto de Acajutla”, a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., por un monto total de DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS DE DÓLAR (US \$19,677.55) incluyendo el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA).

El 14 de diciembre de 2023 se emitieron las órdenes de compra siguientes: a) Orden de Compra número 258/2023, específicamente para el ítem 1 del Lote 1 del Puerto de Acajutla, por un monto de NUEVE MIL CUARENTA Y UN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON SETENTA Y SEIS CENTAVOS DE DÓLAR (US \$9,041.76) sin incluir IVA, para un plazo contractual de ochenta y tres (83) días calendario a partir de la fecha establecida como Orden de Inicio, que incluía setenta (70) días calendario para la entrega del suministro; y b) Orden de Compra número 259/2023, específicamente para el ítem 7 del Lote 2 del Puerto de Acajutla, por un monto de OCHO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y DOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$8,372.00) sin incluir IVA, para un plazo contractual de treinta (30) días calendario a partir de la fecha establecida como Orden de Inicio, que incluía veintiún (21) días calendario para la entrega del suministro.

Las órdenes de inicio se consideraron efectivas a partir del 19 de diciembre de 2023, según consta en notas con referencia SARPA EXT-328/2023 y SARPA EXT-329/2023, suscritas por el ingeniero [redacted] Administrador de las Órdenes de Compra; por lo que el plazo de entrega de la Orden de Compra número 258/2023 venció el 26 de febrero de 2024; y el plazo máximo para el cumplimiento de la Orden de Compra número 259/2023 fue el 8 de enero de 2024.

Por medio de memorando con referencia SARPA-147/2024 de fecha 14 de junio de 2024, el ingeniero [redacted] informó a la Unidad de Compras Públicas (UCP) que la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., realizó la entrega del suministro relacionado con la Orden de Compra



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA

número 258/2023 fuera del plazo establecido; por lo que solicitó iniciar el correspondiente procedimiento de imposición de multa.

En memorando UCP-117/2024 de fecha 26 de junio de 2024, la Jefa Interina de la UCP, licenciada [REDACTED] solicitó a la Gerencia Legal iniciar el trámite de imposición de multa en contra de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., por el aparente incumplimiento al plazo de entrega estipulado en la Orden de Compra número 258/2023, derivada de la Comparación de Precios CEPA-CDP 148/2023, «Suministro de materiales para la reparación de las defensas del muelle “B” del Puerto de Acajutla», conforme al Punto Vigésimoctavo del Acta número 0002 de fecha 13 de septiembre de 2023, mediante el cual Junta Directiva delegó a la Gerencia Legal el diligenciamiento de procedimientos sancionatorios de imposición de multa.

Conforme a la documentación recibida, la Gerencia Legal dio inicio al procedimiento sancionatorio de imposición de multa por medio del auto de las trece horas con cuarenta minutos del 23 de julio de 2024, notificado a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., el 24 de julio de 2024, cuyo expediente tiene número de referencia EXP.SANC-43/2024.

El 7 de agosto de 2024, el señor [REDACTED] en su calidad de Representante Legal de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., presentó escrito vía electrónica mediante el cual se pronunció con respecto al procedimiento de imposición de multa.

En auto de las ocho horas con veinte minutos del 9 de agosto de 2024, se abrió a prueba el procedimiento administrativo sancionatorio de imposición de multa por el plazo de ocho (8) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de dicho auto, resolución que fue notificada a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., el 12 de agosto de 2024.

El 14 de agosto de 2024, de manera electrónica, la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., presentó prueba relacionada al procedimiento administrativo sancionatorio.

II. OBJETIVO

Declarar no ha lugar la imposición de multa a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., por haberse comprobado que el retraso en el cumplimiento de la Orden de Compra número 258/2023, derivada de la Comparación de Precios CEPA-CDP 148/2023, «Suministro de materiales para la reparación de las defensas del muelle “B” del Puerto de Acajutla», se debió a causas no imputables a la Contratista.

III. CONTENIDO DEL PUNTO

El procedimiento sancionatorio se inició por el aparente retraso de ciento ocho (108) días en el cumplimiento de la Orden de Compra número 258/2023, cuya eventual multa se determinó en MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y DOS CENTAVOS DE DÓLAR (US \$1,261.32); no obstante, es necesario realizar un análisis sobre la configuración del supuesto retraso por causas imputables y, consecuentemente, con respecto a la procedencia de la imposición de la multa atribuida preliminarmente a la Contratista.



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA



El justo impedimento, previsto en el artículo 175 de la Ley de Procedimientos Administrativos, exime de responsabilidad al contratista cuando la mora es producto de causas no imputables al mismo. La jurisprudencia y doctrina establecen que el justo impedimento se configura por la concurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor, es decir, hechos imprevisibles e irresistibles que impiden el cumplimiento de las obligaciones.

El justo impedimento como excluyente de responsabilidad, aplicado a la imposición de multas por mora, se encuentra previsto en el artículo 175, el cual señala: "Cuando el contratista incurra en mora en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales por causas imputables al mismo, podrá imponerse, previo el debido proceso, el pago de una multa por mora por cada día calendario de retraso.

Se entiende por mora el cumplimiento extemporáneo o tardío de las obligaciones contractuales, por causas atribuibles al contratista. Para el cálculo de la multa por mora, se deberá considerar el lapso transcurrido entre la fecha de cumplimiento consignada en el contrato u orden de compra y la fecha en que se realizó dicho cumplimiento de forma tardía".

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha expuesto que "En términos generales, se sostiene que existe justo impedimento cuando por caso fortuito o fuerza mayor no se ha cumplido una obligación. El caso fortuito se define como un acontecimiento natural inevitable que puede ser previsto o no por la persona obligada a un hacer, pero a pesar que lo haya previsto no lo puede evitar, y, además, le impide en forma absoluta el cumplimiento de su deber. Por ello constituye una imposibilidad física insuperable. La fuerza mayor es el hecho, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también, en forma absoluta, el cumplimiento de una obligación (...) En forma genérica, tradicionalmente se entiende que concurre "justa causa" o justo impedimento para cumplir con una carga, cuando el caso fortuito o la fuerza mayor hicieron imposible la realización del acto pendiente. Indistintamente, ambos supuestos [caso fortuito o fuerza mayor] se configuran a partir de acontecimientos ajenos a la voluntad. Es decir, que se trata de un hecho exterior, de manera que quien lo alega no haya intervenido o contribuido, en forma alguna en su realización; y sea de carácter imprevisible, extraordinario, anormal, inmanejable e inevitable por parte de quien lo invoca. Debe existir una relación de causa efecto, entre caso fortuito o fuerza mayor, con la imposibilidad permanente o momentánea de la ejecución de la obligación" (sentencia de las once horas con cuarenta y seis minutos del 2 de diciembre de 2020, pronunciada en el proceso con referencia 26-20-RA-SCA).

En el mismo sentido, la doctrina considera que existen dos requisitos esenciales para la configuración del justo impedimento, siendo los siguientes: a) La imprevisibilidad: el hecho debe ser extraño, súbito e inesperado, por tanto si este ya existía al tiempo del contrato "o si (...) razonablemente hubiera podido preverlo por ser acontecimiento normal o, por lo menos, de frecuente acaecer, la ocurrencia de ese hecho no constituye caso fortuito ni libera de responsabilidad, bien sea porque el deudor, habiendo podido preverlo, ha incurrido en culpa al no tratar de conjurarlo; o bien porque ha procedido temerariamente al obligarse en tales condiciones". Continúa manifestando que se debe tomar como criterio la normalidad o la frecuencia del acontecimiento o a contrario sensu la rareza o repentinidad; por lo que si tal acontecimiento es frecuente y, con mayor razón, si suele presentarse con cierta periodicidad, no constituye justo impedimento, porque el deudor razonablemente ha debido preverlo y medir su propia habilidad para superarlo, o bien abstenerse de contraer el riesgo, de no creer que podía evitarlo; por el contrario será estimado cuando se trate de un acontecer de rara ocurrencia, que se ha presentado de forma súbita y sorpresiva; y b) La irresistibilidad: significa que el hecho debe ser



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA

fatal, irresistible, incontrastable, hasta el punto que el deudor no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias; en otras palabras, indica que el acontecimiento debe ser insuperable, haciendo imposible el cumplimiento de la obligación (Guillermo Ospina Fernández, Régimen general de las obligaciones).

Habiendo establecido los presupuestos del justo impedimento, es necesario aplicarlos al caso específico en relación con las explicaciones y prueba documental presentada por la Contratista.

La orden de inicio para la Orden de Compra número 258/2023 fue emitida a partir del 19 de diciembre de 2023 y se ha comprobado que el 21 del mismo mes y año se emitió la factura proforma del proveedor y la Contratista efectuó el pago, demostrando diligencia y un claro compromiso contractual.

Posteriormente, el 25 de diciembre de 2023, el proveedor confirmó la recepción del pago y la preparación de la orden de producción, lo que generó expectativas razonables de que la entrega se realizaría dentro del tiempo acordado; sin embargo, entre el 26 y el 28 de diciembre de 2023, a pesar de los seguimientos periódicos, no se obtuvieron respuestas claras por parte del proveedor, lo que llevó a la reiteración de la solicitud de información el 2 de enero de 2024. El proveedor finalmente respondió hasta el 29 de enero de 2024 que el Festival de Primavera en China estaba afectando la producción y los tiempos de entrega, sin ofrecer una fecha específica para el envío.

Ante la falta de respuesta satisfactoria del proveedor original, la Contratista actuó de manera diligente al realizar una nueva compra de vigas el 22 de enero de 2024 con otro proveedor, SHANDONG WUFANG STEEL GROUP CO. LTD, con un envío previsto para el 4 de febrero de 2024. El 29 de enero, el proveedor original comunicó que la producción seguía en curso, pero que no podrían enviar los bienes antes del Año Nuevo chino, que inició el 4 de febrero y concluyó el 19 de febrero de 2024.

En este contexto, la Contratista ha demostrado haber actuado con la debida diligencia, tomando todas las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones contractuales. Los retrasos en la entrega de las vigas fueron causados por circunstancias extraordinarias e inevitables, a cargo de su proveedor inicial que no cumplió con sus obligaciones.

La sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V. ha explicado que la mora se debió a factores externos e imprevisibles. En primer lugar, la contratista realizó todas las gestiones necesarias para asegurar la adquisición de los perfiles de acero W14" x 120 lbs/pie, cumpliendo con los plazos establecidos en la orden de compra; sin embargo, el proveedor internacional, East China Steel (Shandong) Co., Ltd., incumplió los plazos previstos y perdió comunicación total con la Contratista, por lo que se procedió a buscar alternativas, realizando una nueva compra con SHANDONG WUFANG STEEL GROUP CO. LTD., a fin de mitigar los retrasos y cumplir con sus obligaciones contractuales, la cual también se vio afectada por incumplimiento de parte del segundo proveedor, en el sentido de que no entregó los bienes objeto de la Orden de Compra número 258/2028, tal como consta en los anexos denominados listas de embarque y Declaración Única Centroamericana.

Por lo tanto, el retraso en la entrega de los bienes no es atribuible a una falta de diligencia por parte de la Contratista, sino a eventos externos y extraordinarios. La Contratista actuó de manera oportuna y proactiva para minimizar el impacto de estos factores, pero las circunstancias internacionales con



COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA

los proveedores, ajenas a su control, justifican la mora en la entrega del suministro; en consecuencia, no es procedente imponer la multa por mora originalmente contemplada, dado que no se cumplen los requisitos de imputabilidad necesarios para ello.

Se constató que el artículo 4 de la Ley de Compras Públicas establece que, para interpretar y aplicar las normas de dicha Ley y su Reglamento, se debe tener en cuenta su finalidad, así como los principios y características del Derecho Administrativo. Solo en caso de que no sea posible determinar el sentido o alcance de las normas, conceptos o términos de estas disposiciones, se podrá recurrir subsidiariamente a las normas, conceptos y términos de la Ley de Procedimientos Administrativos y el Derecho Común, en la medida en que sean aplicables. Esta facultad se justifica para garantizar la coherencia y seguridad jurídica en la aplicación de las normas administrativas, así como para llenar eventuales vacíos normativos, asegurando una interpretación congruente y acorde con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico administrativo, siendo aplicables al presente caso.

El numeral 8 del artículo 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos contempla el principio de verdad material, el cual establece que las actuaciones de la autoridad administrativa deberán ajustarse a la verdad que resulte de los hechos, aun cuando no hayan sido alegados ni se deriven de pruebas propuestas por los interesados; en consecuencia, también se ha considerado documentación presentada por la Contratista en el procedimiento con referencia EXP.SANC-45/2024, debido a que existe evidencia que es aplicable al caso específico, debido a que la contratista en un solo requerimiento realizó la compra de los bienes relacionados con ambos procedimientos.

El numeral 2 del artículo 139 de la Ley de Procedimientos Administrativos estipula que, en atención al principio de tipicidad, solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Sin embargo, en este caso, la contratista al haber actuado diligentemente desde la colocación de la orden de compra con su proveedor de manera oportuna hasta buscar otras soluciones para resolver y cumplir con sus obligaciones contractuales contraídas con esta Comisión, resulta que la actuación de la Contratista no se ajusta al supuesto de hecho merecedor de sanción descrito en el artículo 175 de la Ley de Compras Públicas.

El numeral 5 del artículo 139 de la Ley de Procedimientos Administrativos dispone que solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la Ley. No obstante, en el presente caso, no se configura el elemento subjetivo que demanda el principio de responsabilidad, pues se ha demostrado que la mora no se debió a la negligencia de la Contratista.

El principio de celeridad, reconocido en el numeral 5 de la Ley de Procedimientos Administrativos, exige que los procedimientos deben ser ágiles y con la menor dilación posible. Por consiguiente, al haberse determinado en la etapa actual que se encuentra justificado el retraso en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., es procedente resolver el procedimiento sancionatorio. Esta decisión no requiere conceder el plazo de alegatos finales regulado en el artículo 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

IV. MARCO NORMATIVO

Artículos 4 y 175 de la Ley de Compras Públicas.

