



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA



EXP.SANC-45/2024

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

[REDACTED]

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

DECIMONOVENO:

I. ANTECEDENTES

Por medio del Punto Segundo del Acta número 0020 de fecha 5 de enero de 2024, Junta Directiva adjudicó parcialmente la Licitación Abierta CEPA LA-26/2023, «Suministro de materiales de ferretería para el Puerto de Acajutla, Aeropuerto Internacional de El Salvador, San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez y Puerto de La Unión», a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., específicamente los ítems 14, 108 y 129 del Lote 1, Puerto de Acajutla, por un monto de DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS VEINTIÚN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON VEINTISIETE CENTAVOS DE DÓLAR (US \$18,621.27) IVA incluido.

El 15 de enero de 2024, se emitió la Orden de Compra número 19/2024, para el Puerto de Acajutla, por el monto antes señalado y para un plazo contractual de ochenta y cinco (85) días calendario a partir de la fecha establecida como Orden de Inicio, que incluía sesenta (60) días calendario para la entrega del suministro.

La Orden de Inicio se consideró efectiva partir del 17 de enero de 2024, según consta en nota con referencia SOCPA EXT-06/2024, suscrita por el ingeniero [REDACTED] Administrador de la Orden de Compra; por lo que el plazo de entrega del suministro venció el 16 de marzo de 2024.

Por medio de memorando con referencia SOCPA-144/2024 de fecha 28 de junio de 2024, el ingeniero [REDACTED] en su calidad de Administrador de la Orden de Compra, informó a la Unidad de Compras Públicas (UCP) que la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., realizó la entrega del suministro fuera del plazo establecido; por lo que solicitó iniciar el correspondiente procedimiento de imposición de multa.

En memorando UCP-123/2024 de fecha 2 de julio 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 sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., por el aparente incumplimiento al plazo de entrega estipulado en la Orden de Compra número 19/2024, conforme con el Punto Vigésimosexto 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.



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA

En auto de las trece horas con cincuenta minutos del 23 de julio de 2024, se dio por iniciado el procedimiento sancionatorio de imposición de multa en contra de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., calculada por el monto de MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y UN CENTAVOS DE DÓLAR (US \$1,543.31); y se concedió el plazo de audiencia inicial, según consta en el expediente con número de referencia EXP-SANC-45/2024, resolución que fue notificada a la Contratista el 24 de julio de 2024.

En correo electrónico de fecha 7 de agosto de 2024, la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., presentó explicaciones y en resolución de las trece horas con quince minutos del 9 de agosto de 2024 se abrió a prueba el procedimiento por el plazo de ocho (8) días hábiles.

El 16 de agosto de 2024, la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., presentó argumentos y prueba, con la finalidad de comprobar que la mora atribuida no le es imputable y se encuentra justificada.

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 19/2024, derivada de la Licitación Abierta CEPA LA-26/2023, «Suministro de materiales de ferretería para el Puerto de Acajutla, Aeropuerto Internacional de El Salvador, San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez y Puerto de La Unión», se debió a causas no imputables a la Contratista

III. CONTENIDO DEL PUNTO

i. Entregas tardías y multa calculada inicialmente

El plazo máximo para la entrega del suministro derivado de la Licitación Abierta CEPA LA-26/2023, «Suministro de materiales de ferretería para el Puerto de Acajutla, Aeropuerto Internacional de El Salvador, San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez y Puerto de La Unión», venció el 16 de marzo de 2024, pero la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., incurrió en retraso en la entrega de una parte del suministro, según consta en los documentos siguientes:

1. Acta de Recepción Parcial número uno de las trece horas del 23 de mayo de 2024, en la que consta que esa misma fecha la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., realizó una entrega por un monto total de DIEZ MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$10,446.00), con sesenta y ocho (68) días de retraso.
2. Acta de Recepción Parcial número dos de las catorce horas del 13 de junio de 2024, en la que consta que esa misma fecha la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., realizó entrega parcial por un monto total de TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$3,633.00), con ochenta y nueve (89) días de mora.
3. Acta de Recepción Parcial número tres de las nueve horas del 25 de junio de 2024, en la que consta que esa misma fecha la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., realizó entrega parcial por un monto total de DOS MIL CUATROCIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$2,400.00), con ciento un (101) días de retraso.



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA



4. Actas de Recepción Provisional y Definitiva del 25 de junio de 2024, en las que consta que la Contratista realizó tres entregas con mora, según el detalle de las actas de recepción parcial antes relacionadas.

Tomando en cuenta las entregas antes relacionadas, en auto de inicio del procedimiento sancionatorio, la eventual multa fue calculada por el monto de MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y UN CENTAVOS DE DÓLAR (US \$1,543.31).

ii. Argumentos de la Contratista

En los plazos de audiencia concedidos a la Contratista, en resumen manifestó que existieron causas excepcionales y de fuerza mayor que le impidieron cumplir con sus obligaciones en los tiempos estipulados, pues sus actuaciones fueron diligentes, realizó oportunamente el pedido y dio el adecuado seguimiento, pero se presentaron retrasos por el fabricante y por motivo de Año Nuevo chino; además, recibió ítems diferentes a los solicitados.

Con la finalidad de comprobar sus argumentos presentó como prueba documental la orden de compra de la Contratista a su proveedor, comprobante de pago, factura del proveedor, carta compromiso del proveedor, carta explicativa del proveedor, lista de embarque, fotografías del embarque y de la carga, mandamiento de pago por declaración de mercancía, Declaración Única Centroamericana (DUCA) y copia de correo electrónico de la Embajada de El Salvador en China.

iii. Consideraciones de Junta Directiva

La Contratista alega justo impedimento, el cual tiene los siguientes presupuestos:

1. El justo impedimento como excluyente de responsabilidad se encuentra en diferentes normas, por ejemplo: a) El artículo 175 de la Ley de Compras Públicas establece que el retraso está sujeto a multa únicamente por causas imputables al contratista, es decir, en sentido contrario, cuando existen motivos que justifican la mora, la sanción económica no tiene lugar; b) El artículo 43 del Código Civil establece que «Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.», es decir, el justo impedimento debe ser imprevisto o imposible de evitar; y c) 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 o jurídicas que resulten responsable a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la ley», lo que implica que no puede imponerse una sanción por responsabilidad objetiva, es decir, por el mero retraso, sin atender a las condiciones o circunstancias que motivaron la mora.
2. 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,



COMISIÓN EJECUTIVA
PORTUARIA AUTÓNOMA

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 hicieren 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).

3. La doctrina establece dos requisitos esenciales que el justo impedimento debe cumplir: 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 fatal, irresistible, incontestable, 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).

Es necesario aplicar los requisitos del justo impedimento al caso específico, en relación a las explicaciones y prueba documental presentada por la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V.

La Orden de Compra fue emitida el 15 de enero de 2024 y la Orden de Inicio fue efectiva a partir del 17 de enero de 2024. Por otro lado, la Contratista ha comprobado que formalizó el pedido del suministro con su proveedor Shandong Wufang Steel Group Co., el 21 del mismo mes y año, lo que evidencia una diligencia para realizar la compra.

La Contratista también presenta un comprobante de pago de fecha 22 de enero de 2024, con lo que se demuestra que realizó de forma diligente un desembolso con la finalidad de adquirir el suministro contratado con CEPA.

El Año Nuevo chino no puede considerarse como un evento adicional para justificar la mora, debido a que es periódico y por lo tanto previsible, de allí que no es procedente considerar supuestas afectaciones adicionales en las actividades logísticas, aunque también debe tomarse en cuenta que el proveedor efectivamente comunicó que el suministro tendría retraso.



COMISIÓN EJECUTIVA PORTUARIA AUTÓNOMA

Ahora bien, la lista de embarque de fecha 28 de marzo de 2024 y la declaración de fecha 20 de mayo de 2024, presentadas por la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., demuestran que estos documentos comprendían los suministros que debía entregar a CEPA; sin embargo, al momento de revisar la mercancía resultaron ítems incompletos o incorrectos, lo cual se evidencia con álbum fotográfico, circunstancia que no es imputable a la Contratista.

También ha quedado demostrado que la Contratista realizó el pago de la declaración de mercancía, lo que implica que los bienes fueron introducidos al país, hecho que razonablemente generó un costo adicional para la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V.

Las irregularidades del suministro, de las cuales la Contratista tuvo conocimiento hasta que el contenedor fue abierto, se pueden confirmar con el correo electrónico de fecha 3 de julio de 2024, en el que consta la respuesta y asesoramiento que la Embajada de El Salvador en China dio a la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V., respecto a la denuncia presentada contra su proveedor.

Las explicaciones y la prueba documental agregada al expediente administrativo evidencian que hubo un retraso en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V.; sin embargo, se debieron a causas justificadas que estaban fuera de su control, es decir, no se identifica el elemento subjetivo (culpa o dolo) de la Contratista; por lo que es procedente declarar no ha lugar la imposición de la multa.

Lo anterior también atiende al principio de proporcionalidad, que consiste en que las actuaciones administrativas deben ser cualitativamente aptas e idóneas para alcanzar los fines previstos, restringidas en su intensidad a lo que resulte necesario para alcanzar tales fines y limitadas respecto a las personas cuyos derechos sea indispensable afectar para conseguirlos, debiendo escogerse la alternativa que resulte menos gravosa para las personas y, en todo caso, el sacrificio debe guardar una relación razonable con la importancia del interés general que se trata de salvaguardar; en tal sentido, debe considerarse que el suministro contribuirá a satisfacer necesidades públicas y que la Contratista incurrió en costos no previstos, por lo que una multa volvería más desproporcional la situación de la sociedad PROINDECA, S.A. DE C.V.

IV. MARCO NORMATIVO

Artículos 174, 175, 180 y 187 de la Ley de Compras Públicas.

Artículos 3, 104, 112, 154 y 139 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Artículo 64 del Reglamento de la Ley de Compras Públicas.

Esta Junta Directiva, considera atendibles las razones expuestas, por lo cual, con base en los antecedentes, razones y las normas citadas en el apartado IV, ACUERDA:

- 1º 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 19/2024, derivada de la Licitación Abierta CEPA LA-26/2023, «Suministro de materiales de ferretería para el Puerto de Acajutla, Aeropuerto Internacional de El Salvador, San Óscar

