



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 115-2019.

RECURRENTE: CONSTRUCTORA METRIX, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida por la Resolución N°GG-171-2019 de 24 de junio de 2019, por la cual el Banco Nacional de Panamá, dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018, dentro del acto público de selección de contratista N°2018-1-01-0-01-LV-014470.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN N°002-2020-Pleno/TACP de 3 de enero de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de apelación promovido, surgió después de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que reformó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, por la cual se regula la Contratación Pública en la República de Panamá.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, crea en su artículo 136 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia del recurso de apelación contra la decisión administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato y contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en las que se impone multa a los servidores públicos.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, en sus artículos 216 y subsiguientes, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de apelación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El 27 de abril de 2018, el Banco Nacional de Panamá convocó al acto público de

21



selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2018-1-01-0-01-LV-014470, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, para la “*construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro*”; acto público que le fue adjudicado a la apelante (**CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**), por ser la oferta que cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos. El contrato se perfeccionó con el refrendo de la Contraloría General de la República, el 10 de septiembre de 2018 (fojas 631 a 636 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Posteriormente, el Banco Nacional de Panamá luego de la notificación y de la concesión de términos que otorga la ley especial, respecto a la intención de resolución del contrato, ordenó con la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG-171-2019 de 24 de junio de 2019, resolver administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, suscrito con **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**; así como también la inhabilitación para participar de actos de selección de contratista, contratación directa y/o contratos con el Estado que no hayan sido perfeccionados, por un término de treinta (30) meses; resoluciones que fueron publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, el 20 de junio de 2019 y 27 de junio de 2019, respectivamente.

II. ANUNCIO Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El 02 de julio de 2019, el licenciado DENIS H. BATISTA C., en su condición de apoderado especial de **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG-171-2019 de 24 de junio de 2019, por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2018-1-01-0-01-LV-014470 (fojas 014 a 019 del expediente del Tribunal y portal electrónico de *PanamaCompra*).

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG-171-2019 de 24 de junio de 2019, que resolvió administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, para la “*construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro*”, e inhabilitó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, para participar de actos de selección de contratista, contratación directa y/o contratos con el Estado que no hayan sido perfeccionados, por un término de treinta (30) meses (fojas 827 a 830 y 838 a 839 del expediente administrativo, y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

IV. RECURSO DE APELACIÓN.

El licenciado DENIS H. BATISTA C., en su condición de apoderado especial de **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, requirió a esta Colegiatura “*dejar sin efecto la parte resolutoria de la N°GG-166-2019, fechada de 13 de junio de 2019, corregida mediante la Resolución N°GG-171-2019, fechada de 14 de junio de 2019, proferida por el Banco*

21



Nacional de Panamá, por medio de la cual se resolvió administrativamente el Contrato Público N°90121-30-028-2018, derivado del acto público número 2018-1-01-0-01-LV-014470; y restablecerles el derecho vulnerado”.

La parte actora mediante escrito visible de foja 014 a 019 del expediente del Tribunal, argumentó entre otros aspectos que, *“si bien es cierto, la orden de proceder del contrato señaló como fecha de inicio el 01 de octubre de 2018, sin embargo, no fue hasta el 22 de octubre de 2018, que la Administración entregó los documentos requeridos para el trámite de los permisos de construcción, los cuales fueron aprobados por la oficina de Bomberos el 30 de octubre de 2018; situación de fuerza mayor, que causó un retraso de 30 días, no atribuible a la Contratista. Asimismo, surgieron diferencias entre los linderos de la finca en campo, con los marcados en el plano presentado por el Banco Nacional, anomalía que debió ser corregida por la Contratista, ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), tal como consta en Resolución emitida por esta entidad, con fecha de 20 de noviembre de 2018; situación de fuerza mayor que causó un retraso de 21 días no atribuibles a la Contratista”*.

CONSTRUCTORA METRIX, S.A. manifestó que, *“resalta a simple vista que, el Banco Nacional de Panamá, no hizo el estudio previo del suelo donde sería construida la obra; además, no contaba con el plano del terreno verificado y actualizado, para no causar demoras e inconvenientes, al momento de la marcación de los puntos del proyecto; por otro lado, tampoco entregó en tiempo oportuno al Contratista, los documentos requeridos para el trámite de los permisos de construcción; actuaciones que verdaderamente incidieron con el retraso en la ejecución del proyecto”*.

Adicionalmente, señaló entre otros que, *“es evidente que la entidad entregó la Orden de Proceder del Contrato N°90121-30-028-2018, el día 01 de octubre de 2018, para que la contratista iniciara la obra objeto del contrato; sin haber verificado la regularidad de todas las situaciones existentes, respecto a lo técnico y físico del sitio donde se realizaría la obra contratada, para de esta manera permitir la ejecución ininterrumpida de la obra...”*

V. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

El Banco Nacional de Panamá, con Nota 2019(35080-01) calendada el 03 de julio de 2019 y recibida el 04 de julio de 2019 en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, envió el expediente administrativo referente al recurso de apelación interpuesto por **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.** dentro del acto público N°2018-1-01-0-01-LV-014470 (foja 031 del expediente del Tribunal).

VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Mediante la Resolución N°033-2019-TACP de 08 de octubre de 2019 (Pruebas), el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aludidas por la recurrente (fojas 095 a 098 del expediente del Tribunal).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.



Iniciamos nuestro examen, señalando que a la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

De la misma manera, el Principio de Transparencia consagrado en el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, indica en su numeral 5, que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Por su parte, el artículo 126 de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento del perfeccionamiento del contrato, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, señalando como una de ellas el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

“Artículo 126: Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:
las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir in 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”.

Seguidamente, el artículo 128 de la misma excerta legal, desarrolla lo referente a la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 128. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.
Para los efectos técnicos y legales se harán extensivas y propias las cláusulas del

21



contrato principal dentro del contrato de fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 130, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará las fianzas de cumplimiento consignadas, previo cumplimiento de las formalidades de rigor.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de incumplimiento total en contrataciones menores la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables. Esta materia será desarrollada en el reglamento”.

Ahora bien, el procedimiento para la resolución administrativa del Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, para la “*construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro*”, inició con la publicación, el día 22 de marzo de 2019, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, de la Nota 2019(35080-01)34, fechada el 21 de marzo de 2019, a través de la cual el Banco Nacional de Panamá comunicó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, la intención de resolver administrativamente el mencionado Contrato, concediéndole al contratista el “*término de cinco (5) días hábiles, para comunicar las razones que le impidieron cumplir con el plazo acordado y presentar las pruebas que considerara pertinente*”; descargos que entregó con la Nota sin número de 27 de marzo de 2019 y recibida en la entidad contratante, el 29 de marzo de 2019 (fojas 721 y 722 a 726 del expediente administrativo, respectivamente).

Una vez agotado el término anterior, el Banco Nacional de Panamá expidió la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG-171-2019 de 24 de junio de 2019, que ordenó resolver administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, celebrado con **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**; así como también su inhabilitación por el período de treinta (30) meses; cumpliendo con lo normado en los artículos 126, 128 y 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017.

Resolución de Adjudicación firmada	Resolución de decisión	15-06-2018 03:02 PM	
Contrato No. 90121-30-028-2018 refrendado	Contratos	13-09-2018 09:44 AM	
Orden de Proceder	Otros	25-09-2018 03:40 PM	
Nota de Incumplimiento	Otros	21-11-2018 03:58 PM	
Nota Reclamo	Otros	22-03-2019 01:33 PM	
Respuesta a reclamo empresa Constructora Metrix	Otros	01-04-2019 02:13 PM	
Resolución No.GG-166-2019, resuelve administrativamente el Contrato No.90121-30-028-2018	Resoluciones	20-06-2019 02:48 PM	
Resolución No.GG-171-2019 corrección de Resolución No.GG-166-2019	Resoluciones	27-06-2019 02:33 PM	

Consecuentemente, el Banco Nacional de Panamá con Nota 2019(35080-01)40 fechada el 27 de marzo de 2019, puso en conocimiento de los incumplimientos de **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, a la Compañía Internacional de Seguros (foja 729



del expediente administrativo).

Verificado el cumplimiento del procedimiento señalado en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación, arrancamos con el análisis de los hechos que dieron origen a la causa bajo estudio, con miras a dilucidar la controversia planteada.

Por tanto, procedimos a revisar nuevamente el pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2018-1-01-0-01-LV-014470, para la *“construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro”*, y observamos que en los documentos adjuntos al mismo pliego denominados *“condiciones para la presentación de propuestas, contratación y criterios de evaluación”*, así como en las *“especificaciones técnicas”*, ambos debidamente publicados en el portal electrónico de *PanamaCompra*, el Banco Nacional de Panamá (entidad contratante) fue clara al establecer que entre las obligaciones del contratista, estarían las de ***“(i)recibir la propiedad en las condiciones en que se encontrara en dicho momento y por lo tanto verificarla antes de dar su propuesta; (ii)verificar cuidadosamente antes de iniciar con los trabajos, la ubicación precisa de los límites de la propiedad y de los niveles del proyecto en relación a los niveles que existían; (iii)garantizar la continua permanencia en las obras de un profesional residente, debidamente identificado durante toda la jornada de trabajo y mientras dure la construcción; (iv)obtener los permisos necesarios, ante las autoridades competentes, para la ejecución del proyecto; (v)atender todos los reglamentos vigentes relacionados con la obra, tales como los de las oficinas de Seguridad y Protección Ambiental, Sanidad, Ingeniería Municipal y otros, por lo tanto el deber de solicitar, gestionar y pagar por su cuenta todos los permisos necesarios para la ejecución y ocupación de la obra”***; y recalcando que, ***“si el contratista iniciaba la obra sin la verificación debida y la notificación al inspector, cualquier problema que ocurriera como resultado de dicha omisión sería única y exclusivamente responsabilidad del contratista”***, entre otros. (Lo resaltado es nuestro).

Lo indicado en el párrafo que precede, fue reforzado por el Banco Nacional de Panamá, al incluirlo en el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, suscrito con **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, en su cláusula tercera que, en resumen establece que, la contratista estaba obligada a ejecutar la construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, de conformidad a las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos que rigió el acto público N°2018-1-01-0-01-LV-014470, y además se obligaba con lo descrito en dicha cláusula tercera. Asimismo, el plazo de entrega fijado tanto en el pliego de cargos como en el aludido Contrato de Obra N°90121-30-028-2018, fue de doscientos cuarenta (240) días calendarios contados a partir de la fecha indicada en la orden de proceder emitida por la entidad contratante (fojas 631 a 636 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Es así que con la Nota 2018(35080-19)359 calendada el 24 de septiembre de 2018, el Banco Nacional de Panamá otorgó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, la orden de proceder en el acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2018-1-01-0-01-LV-014470 (foja 649 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

Posteriormente, con la Nota 2018(35080-01)434 de 20 de noviembre de 2018, el Banco

21



Nacional de Panamá remitió comunicación a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, exponiéndole su preocupación de que pasados dos (2) meses de haberse dado la orden de proceder, dicha contratista no había iniciado labores; por lo cual requirieron una reunión para *“conocer los inconvenientes que habían tenido y qué los imposibilitó a dar inicio a la obra; sin embargo la respuesta no fue favorable, postergando así la fecha de reunión, lo cual se tradujo en más tiempo sin iniciar”* (foja 653 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Con Nota sin número, fechada el 24 de noviembre de 2018, **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, dio respuesta a la Nota 2018(35080-01)434 de 20 de noviembre de 2018 (fojas 676 a 679 del expediente administrativo), señalándole al Banco Nacional de Panamá lo siguiente: *“aunque la orden de proceder del proyecto era de 01 de octubre de 2018, fue hasta el 11 de octubre que les comunicaron por correo electrónico del arquitecto Diego Cortez (Jefe de la Sección A.O. del Banco Nacional), la llegada de los planos aprobados a la Sucursal del Banco Nacional de Panamá, David, por lo que no se había podido iniciar ningún trámite de permiso de construcción con Bomberos ni con el Municipio de Changuinola; el 16 de octubre la ingeniera Aneleys Contreras de CONSTRUCTORA METRIX, S.A., solicitó vía correo electrónico al arquitecto Diego Cortez, los siguientes documentos: paz y salvo de la propiedad, copia de cédula del propietario, certificación de Registro Público del terreno, copia del anteproyecto aprobado por los Bomberos y el estudio de impacto ambiental, para continuar el trámite de los permisos de construcción con los Bomberos y el Municipio de Changuinola; el 23 de octubre se realizó en las oficinas de CONSTRUCTORA METRIX, S.A., en David una reunión de coordinación con la ingeniera Aneleys Contreras, el arquitecto Diego Cortez y el ingeniero Jean Martínez del Banco Nacional, para coordinar los trámites de permisos e inicio de actividades, mismo día que la ingeniera Contreras le había comentado que también se había dado retrasos con la contratación del ingeniero residente del proyecto; el 15 de noviembre la ingeniera Aneleys Contreras, envió por correo electrónico al arquitecto Diego Cortez, comunicando los avances en armado de acero de zapatas y pedestales en Chiriquí para trasladarlos a Changuinola, y el inicio de la limpieza del lote; el 20 de noviembre, inició la cuadrilla de METRIX a marcar el lote, con topografía, armado de cerca perimetral de zinc, armado de acero para zapatas y pedestales; pidieron disculpas por no haber asistido a la reunión programada en Panamá para el 19 de noviembre, vía correo electrónico Nadia Rengifo, el 14 de noviembre, ya que la ingeniera Aneleys Contreras por ser la residente del Banco Nacional de Bugaba no podía asistir y el ingeniero Ricardo González tenía un viaje programado al extranjero para esa fecha, correo que se contestó el mismo día para que se hiciera una reprogramación de la reunión...; como empresa reconocen que tuvieron retrasos con la tramitación de los permisos mientras llegaban los documentos necesarios...”*

Seguidamente, el Banco Nacional de Panamá, con Nota2019(35080-01)34 calendada el 21 de marzo de 2019 y publicada en el portal electrónico de *PanamaCompra*, el 22 de marzo de 2019, notificó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.** su decisión de iniciar los trámites para la resolución administrativa del Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 y le concedió el término de cinco (5) días hábiles, para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes (fojas 680 a 721 y 722 a 723 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Entre los argumentos esbozados en la aludida Nota 2019(35080-01)34, por

29



CONSTRUCTORA METRIX, S.A. a la entidad contratante, podemos señalar los siguientes: *“desde el inicio del proyecto, los avances fueron escasos, y a 2 meses del proyecto no habían completado las actividades programadas para ese período de tiempo, por lo que se les hizo llegar nota reclamo, de la cual surgieron reuniones, en las que se vislumbró la necesidad de realiza rellenos adicionales en las cimentaciones y se acordó en el mes de enero 2019, se extendería el plazo de la contratación 60 días calendarios adicionales...”, y que pese a que se “acordó tiempo y trabajos adicionales, a la fecha la empresa no había avanzado en el desarrollo del proyecto, ya que cuando debería estar arriba del 50% de avance, tenía un 2.25%, de lo cual se deduce que no es posible culminar la obra en tiempo oportuno incluyendo el tiempo adicional acordado..., resaltando que las inspecciones realizadas por el Banco al área del proyecto, se reportó personal insuficiente, ya que solo habían 4 personas, incluidas la residente...”*

De igual manera, con Nota 2019(35080-01)40 de 27 de marzo de 2019, el Banco Nacional de Panamá puso en conocimiento de la Compañía Internacional de Seguros, S.A., las comunicaciones giradas a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, referentes a los inconvenientes existentes con la ejecución del Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 y el inicio del proceso de resolución administrativa de dicho Contrato, por incumplimiento de las cláusulas pactadas (foja 729 del expediente administrativo).

CONSTRUCTORA METRIX, S.A. aportó sus descargos con Nota sin número de 27 de marzo de 2019 y recibida por la entidad el 29 de marzo de 2019, alegando entre otros que, *“luego que se dio respuesta a la nota de reclamo, se continuaron con los trabajos de movimiento de tierra y excavación de las zapatas, a medida que avanzaron se encontraron con un suelo que requería un mejoramiento, y se las presentaron propuestas por parte de la empresa y el Banco Nacional debía evaluar; a partir de la fecha del 18 de enero se les aprobó la propuesta de la nueva cimentación, es que entonces comenzaron a realizar el mejoramiento del suelo, y retornaron al trabajo que había sido suspendido unas semanas ya que el suelo que tenían era inconsistente para la realización de los trabajo; en el área que se estaba trabajando no se contaba con la mayor disponibilidad de material de calidad adecuado para las actividades, lo que los llevaron a movilizar materiales con proveedores desde Chiriquí hacia Bocas del Toro, y ellos tomaron sus días para transportarlos, y para el mejoramiento del suelo, tenían un proveedor del área que les estaba suministrando un material bueno, por lo que tuvieron la necesidad de buscar otros, y eso les tomó casi una semana; estaban en un área de mucha humedad, en el cual llovía la mayoría de los días, lo que trajo consigo que las aguas afectaban el terreno en el que se estaba haciendo el mejoramiento y les tomaba un día en sacar las aguas estancadas; por esas razones no se había dado el traslado de más personal hacia el proyecto, ya que se estaba trabajando en el movimiento de tierra y el mejoramiento del suelo; que para lograr el cumplimiento del proyecto en el tiempo indicado, se estaba incrementando el personal a medida que avanzaban con las otras actividades, de igual forma estaban trabajando corrido hasta los domingos en un horario regular...”* (fojas 724 a 726 del expediente administrativo y portal electrónico de PanamaCompra).

El Banco Nacional de Panamá emitió la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, ulteriormente corregida con la Resolución N°GG171-2019 de 24 de junio de 2019, por la cual se dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, para la “construcción de la nueva

89



sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro”, e inhabilitó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, para participar de actos de selección de contratista, contratación directa y/o contratos con el Estado que no hayan sido perfeccionados, por un término de treinta (30) meses; resoluciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, los días 20 de junio de 2019 y 27 de junio de 2019, respectivamente.

Así las cosas, si bien es cierto que la recurrente en su escrito de apelación apunta una serie de argumentos para justificar la no entrega en tiempo oportuno del objeto contractual solicitado, tenemos que manifestar que en el correspondiente pliego de cargos, en el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018 y en las reuniones posteriores, se implantó el término de entrega; y no existe actualmente evidencia alguna en el expediente que demuestre que la apelante haya hecho entrega del objeto contractual descrito.

Además, como bien señala el Banco Nacional de Panamá, en los informes y correspondencia remitida a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.** “a la fecha la empresa no había avanzado en el desarrollo del proyecto, ya que cuando debería estar arriba del 50% de avance, tenía un 2.25%, de lo cual se deduce que no es posible culminar la obra en tiempo oportuno incluyendo el tiempo adicional acordado...”

En referencia a lo anterior, el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 67 de 2017, establece que son obligaciones y deberes del contratista, cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

“Artículo 18. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.
 2. Colaborar con la entidad contratante licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.
 3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.
 4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.
- ...”

Por su parte, el artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, dispone el plazo para la liquidación de los contratos, a través del cual las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

“Artículo 99. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación.

Para efectos de este 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 términos de referencia, o dentro del plazo que acuerden las partes para tal efecto. De no existir tal plazo, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo 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 le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a

21



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 solo 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.”

Al respecto, la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las entidades, ya que la Ley lo ordena indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a la Contraloría General de la República, para rubricar el acta en cuestión, a fin de que no queden saldos pendientes de una u otra parte.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 126 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, suscrito por el Banco Nacional de Panamá con **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, enmarcándose su conducta en el numeral primero del aludido artículo 126 “*incumplimiento de las cláusulas pactadas*”; facultándose así al Banco Nacional de Panamá, para resolver administrativamente el aludido Contrato de Obra.

Finalmente, y en virtud de las evaluaciones señaladas, esta Colegiatura al no encontrar desvirtuadas las razones que llevaron al Banco Nacional de Panamá a resolver administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, procede a *confirmar* los efectos de la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG171-2019 de 24 de junio de 2019, publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, los días 20 de junio de 2019 y 27 de junio de 2019, respectivamente.

En consecuencia y en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la Resolución N°GG-166-2019 de 13 de junio de 2019, corregida con la Resolución N°GG171-2019 de 24 de junio de 2019, proferida por el Banco Nacional de Panamá, por la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra N°90121-30-028-2018 de 18 de julio de 2018, para la “*construcción de la nueva sucursal del Banco Nacional de Panamá, en el distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro*”, e inhabilitó a **CONSTRUCTORA METRIX, S.A.**, para participar de actos de selección de contratista, contratación directa y/o contratos con el Estado que no hayan sido perfeccionados, por un término de treinta (30) meses.

SEGUNDO: DEVOLVER al Banco Nacional de Panamá, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2018-1-01-0-01-LV-014470, integrado por un (1) tomo con ochocientos

21

cuarenta y nueve (849) folios útiles, según informe radicado a foja 106 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: 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.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°115-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 1, 2, 18, 20, 21, 22, 95, 99, 126, 128, 129, 136, 152 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 216 y subsiguientes del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

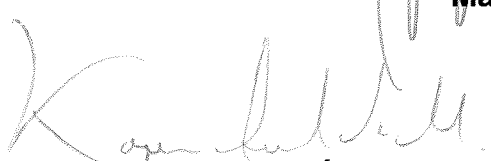
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS

Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.

Secretaria General Encargada

