



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 001-2019

RECURRENTE: DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A

ACTO RECURRIDO: Resolución N° 39 de 11 de enero de 2019, mediante la cual el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, resolvió administrativamente el Contrato No. **O-06-2017** a la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 070 -2019Pleno/TACP de 6 de mayo de 2019 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, en contra de la Resolución N° 39 de 11 de enero de 2019, proferida por el Ministerio de Educación.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 120 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 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, en el cual se establece el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista No.2016-0-07-0-03-LV-026481, correspondiente al acto público para el proyecto **"DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIOY CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN"** el cual se adjudicó a la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**



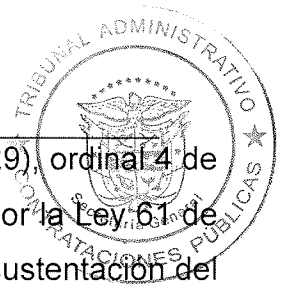
Por lo que, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, debidamente representado por sus autoridades correspondientes, suscribió el Contrato No. **O-06-2017**, para el proyecto “**DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN**” a favor de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, por un monto de **SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE BALBOAS CON 50 /100 (B/. 6,479,349.50)**.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a través de la Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, declara resolver administrativamente el Contrato No. **O-06-2017**, por el monto total de **SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE BALBOAS CON 50 /100 (B/. 6,479,349.50)**, para el proyecto “**DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN**” a favor de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, la cual aparece publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, a fecha 17 de enero de 2019 (visible de foja 008 del expediente del Tribunal).

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que la defensa de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, adjuntó al libelo de su recurso, el escrito de anuncio del recurso de apelación en contra de la Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019 que declara resolver administrativamente el Contrato No. **O-06-2017** de 8 de marzo de 2017, por el monto total de **SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE BALBOAS CON 50 /100 (B/. 6,479,349.50)** para el proyecto “**DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN**” presentado ante el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** el día 18 de enero de 2019, según el sello de recibido. (Visible a infolio 030 del expediente del Tribunal).



Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 116 (129), ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

La firma de abogados **ROSAS & ROSAS**, apoderados judiciales de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, en su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas de su disconformidad con la decisión arribada por la entidad licitante en cuanto a la Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, por la cual se **RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE** el Contrato No.O-06-2017 de 8 de marzo de 2017, celebrado con la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, por incumplimiento de las cláusulas pactadas y mediante el cual se inhabilitó a la citada empresa por el término de tres (3) años, las mismas obedecen a las siguientes razones:

1. Que las causas que generaron la demora en la ejecución del proyecto contratado, radicó fundamentalmente en el extenso tiempo que utilizó el Ministerio de Educación para la aprobación de los planos y en la adopción de otras medidas que en conjunto consumieron en su totalidad el término del contrato originalmente pactado.
2. Que en virtud del párrafo que antecede la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, solicitó que se le concediese una prórroga de dicho término por 440 días adicionales y un incremento en los costos y en el precio del contrato por la suma de B/. 2,199,887.64.
3. Que ante dicha petición de prórroga el Ministerio de Educación denegó dicha petición, sin embargo, posterior a un recurso de reconsideración accedió a conceder la prórroga del término del contrato por los 440 días.
4. Que de igual manera la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, interpuso un recurso de apelación, contra la decisión original la cual negaba la petición de prórroga, sin embargo, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, posterior a la prórroga ya concedida, se pronunció respecto al recurso de apelación mediante Resuelto No.6442 de 20 de diciembre de 2018, en donde mantuvo la decisión original, misma que no concedía la prórroga aludida, contraviniendo con la decisión previamente adoptada que concedía el período de 440 días.
5. Que, en atención a la reconsideración concedida previamente aludida respecto al término en concepto de prórroga, ello significa que la entidad acepta la demora en la ejecución del contrato y que no es responsabilidad de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, dicha demora, de ahí que por razones elementales en materia de lógica financiera, la prolongación de la ejecución del proyecto durante ese tiempo adicional conlleva costos adicionales por razón de



incrementos en la mano de obra, en los materiales, en los gastos administrativos que deben ser reconocidos a **EL CONTRATISTA**.

6. De igual manera, la empresa **CONTRATISTA**, negó todos y cada uno de los supuestos incumplimientos descritos en la resolución que resuelve administrativamente el contrato de obra, toda vez que dicha empresa esperó contar con todos los planos aprobados, máxime que las autoridades no accedieron a dar trámite a planos incompletos, por lo tanto, la empresa no pudo adelantar la aprobación a planos parciales.
7. Cabe destacar respecto al Permiso Provisional que el mismo fue eliminado debido a las controversias que acarreaba luego de revisar los planos completos sobre construcciones ya ejecutadas.
8. Que todos los atrasos en la ejecución del proyecto obedecen a causas imputables al Ministerio de Educación, y que **EL CONTRATISTA** no ha podido iniciar la construcción, debido a las demoras del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** en aprobar los planos, lo cual impidió que el **MOP, IDAAN, MUNICIPIO** y demás autoridades no pudiesen adoptar igual medida oportunamente. Y esta demora a su vez impidió que **EL CONTRATISTA** haya podido obtener el permiso de construcción, sin el cual no puede iniciar la construcción.
9. Que es evidente el incumplimiento por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, concerniente a la aprobación de los planos de anteproyecto, de construcción y de adoptar medidas de su competencia para poder que el proyecto se desarrollase de manera normal, sin los atrasos que se produjeron por culpa de dicho Ministerio.
10. Que, al extenderse el período de construcción, los costos del contratista se incrementan, por lo cual el Estado debe compensar al contratista por razón de dicho incremento, porque lo contrario significa denegar la igualdad contractual entre ambas partes y crear un desequilibrio entre las obligaciones de éstas, con sacrificio del contratista, lo que viola el principio de equilibrio contractual.

V. FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, resolvió administrativamente el contrato No. O-06-2017 de ocho (08) de marzo de 2017, consistente en el Proyecto "Diseño, desarrollo y construcción de edificio de premedia, edificio de administración, aulas de primaria, edificio multiuso con gimnasio y cafetería, cancha sintética, nuevo sistema sanitario, acometida eléctrica y la adecuación a instalaciones existentes para el centro básico general EL JIRAL Provincia de Colón", por incumplimiento de las cláusulas pactadas e inhabilitó a la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, por el término de tres (3) años.

Lo anterior en base a que, **EL CONTRATISTA**, incumplió con las obligaciones del contrato, tal como lo establece la cláusula tercera, toda vez que este debió

91



ejecutar la obra en quinientos cuarenta (540) días, tal y como consta en el contrato No. O-06-2017 suscrito entre el Contratista y el Estado, la cual debió ser entregada el día 11 de diciembre de 2018, lo cual no ocurrió.

Por lo que, en atención a las diversas cláusulas establecidas en el pliego de cargos, el contrato O-06-2017, y en el propio Texto Único de la Ley 22 de 26 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 100 de la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017, por tanto, la entidad contratante observando que, el día 6 de agosto de 2019, se vence el contrato y por consiguiente, la relación contractual con la empresa contratista, es necesario e inaplazable para evitar mayores perjuicios, proceder conforme al Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, a utilizar los procedimientos legales a fin de resolver administrativamente el referido contrato.

VI. DE LA ADMISIBILIDAD DE LAS PRUEBAS:

Con relación a lo establecido en el artículo 361 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, se procedió a emitir Resolución No. 013-2019 Pruebas/TACP de 29 de abril de 2019, mediante la cual se inadmitió la prueba No. 1 y se admitió el resto de las pruebas documentales aportadas por los apoderados especiales de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, así como también se negó por improcedente la solicitud de pruebas periciales. (visible a fojas 301-304).

Siendo debidamente publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra", el día veintinueve (29) de abril de 2019, tal como se puede observar a foja 311 del expediente del Tribunal.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

De conformidad con lo establecido en los artículos 120 (136) y 131 (149) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformado mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Ante la exposición de los diversos motivos planteados por ambas partes corresponde a este Tribunal emitir un criterio cónsono a los principios procesales, a nuestra normativa jurídica y respaldado por las pruebas obrantes tanto en el expediente jurídico como en el administrativo.

De manera tal que, a lo largo del recorrido procesal, podemos soslayar las diversas fechas contadas a partir desde la orden de proceder hasta las dilatadas fechas tanto de corrección como subsanación, encontrándonos con una entidad contratante, que si bien manifestó ser responsable de gran parte del consumo de tiempo en la aprobación de los planos de anteproyecto así como los de construcción, también señaló no haber sido directamente responsable del resto del tiempo ya que la

21



empresa contratista tuvo una demora que se duplicó en el tiempo de subsanación versus el tiempo invertido por la corrección de la entidad contratante.

Dicho esto, nos surge la incuestionable interrogante, si ante un contrato eminentemente administrativo, suscrito por ambas partes, donde se encuentra inmerso la figura del Estado, el fin último es dilucidar quién dilata más el trámite, ¿o llevar a feliz término la obligación contractual?

Las obligaciones contractuales de ambas partes están claramente descritas en el contrato en cuestión, por lo que, al remitirnos a las pruebas, si bien existió una demora en la aprobación de los planos, también consta una aceptación por parte de la entidad contratante ya que tal como lo estableció a foja 3613 del expediente administrativo, la entidad manifestó lo siguiente:

“Mediante nota de orden de proceder firmada entre el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN y el CONTRATISTA**, se indicó que la fecha para la entrega de la obra debidamente ejecutada era el día 11 de diciembre de 2018 y esto no ocurrió. Los 540 días calendarios concedidos al contratista para ejecutar la obra fueron utilizados en la revisión y aprobación de planos, siendo que, para el 4 de septiembre del presente año, **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** aprobó el plano de construcción de estructura.”

Por su parte, el contratista dentro del hecho III, de su escrito de sustentación manifestó comunicarle a los inspectores, que iniciar fundaciones sin tener definida la ubicación de la planta de tratamiento puede traer consecuencias graves, porque ello obstaculizaría el recorrido de las tuberías sanitarias que deben ir hacia la planta de tratamiento, a lo que estuvieron de acuerdo y por eso la empresa esperó hasta contar con los planos aprobados, máxime que las autoridades no accedieron a dar trámite a planos incompletos.

Si bien **EL CONTRATISTA** aludió que lo atrasos en la ejecución del proyecto obedecen a causas imputables al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, toda vez que éste no pudo iniciar la construcción debido a que la demora de la entidad contratante, en aprobar los planos impidió de igual manera que el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES y MUNICIPIO DE COLÓN**, procedieran con el trámite correspondiente a la obtención del permiso de construcción sin el cual no se puede iniciar la misma.

En este punto, consideramos oportuno remitirnos al punto D del Contrato No. O-06-2017, el cual nos establece lo siguiente:

81



PROYECTO	ENTREGA DE DISEÑOS Y PLANOS EN ANTEPROYECTO	DESARROLLO, REVISIÓN, APROBACIÓN DE PLANOS DE CONSTRUCCIÓN	CONSTRUCCIÓN Y ENTREGA DEL PROYECTO	PLAZO DE ENTREGA TOTAL
DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICO DE PREMEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERÍA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL PROVINCIA DE COLÓN	20 DÍAS CALENDARIOS	95 DÍAS CALENDARIOS	425 DÍAS CALENDARIOS	540 DÍAS CALENDARIO

Del cuadro anteriormente descrito, podemos observar que, sumado el tiempo otorgado en el contrato para la entrega de diseños y planos en anteproyecto, así como para el desarrollo, revisión, aprobación de planos de construcción, hacen un total de 115 días calendario, los cuales restados a los 540 días calendarios concedidos para la ejecución de la obra, hacía un total de 425 días calendarios para la construcción y entrega del proyecto.

Sin embargo, al confrontar este escenario plasmado en el contrato suscrito por ambas partes, con el hecho fáctico jurídico, donde la orden de proceder fue impartida el día 19 de enero de 2017 , por lo que dicho término se inició el día 20 de ese mes y año, por lo cual los 540 días calendarios expiraron el día 11 de diciembre del año 2018, aunado a que la entidad contratante manifestó que no fue hasta el 4 de septiembre de 2018, que se aprobó el plano de construcción de estructura, conlleva un requisito sine qua non remitirnos a las pruebas que reposan en el expediente jurídico, arrojando lo siguiente:

- 1) Nota DINIA/D&D/139.2.327-18 fechada 16 de julio de 2018 la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA hace entrega del visto bueno de los planos aprobados a la Gerente de Proyectos de Dirección de Obras, S.A.
- 2) Nota DINIA/D&D/139.2.543-18 fechada 29 de agosto de 2018 la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA hace entrega del visto

21



bueno de los planos de sistemas especiales a la Gerente de Proyectos de Dirección de Obras, S.A.

- 3) Nota DINIA/D&D/139.2.567-18 fechada 4 de septiembre de 2018 la dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA hace entrega del visto bueno de los planos estructurales del proyecto en referencia a la Gerente de Proyectos de Dirección de Obras, S.A.
- 4) Nota DINIA/D&D/139.2.584-18 fechada 07 de septiembre de 2018 la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA hace entrega del visto bueno de los planos originales de aires acondicionados aprobados al Gerente de Proyectos de Dirección de Obras, S.A.
- 5) Nota DINIA/D&D/139.2.739-18 fechada 10 de octubre de 2018 la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA hace entrega del visto bueno respecto a la planta de tratamiento al Gerente de Proyectos de Dirección de Obras, S.A.

De las pruebas anteriormente descritas es evidente, el tiempo en que se llevó a cabo cada una de las aprobaciones respecto a los diversos planos, siendo el visto bueno de la planta de tratamiento el último en emitirse, sin dejar de lado, que todas estas aprobaciones, no culminaban en esta etapa puesto que de ahí debía la empresa contratista, continuar realizando el trámite correspondiente ante las diversas entidades previamente señaladas, las cuales de antemano no accedieron a dar trámite a planos incompletos.

De manera tal, que ante las diversas notas que dejan ver claramente la demora en cuanto a la aprobación por parte de la entidad contratante respecto a cada uno de los planos requeridos para la construcción de dicha obra, consideramos que las razones mencionadas por la entidad contratante dentro de la resolución administrativa de contrato, no son imputables a **EL CONTRATISTA**.

Y en este punto, hacemos un alto, puesto que no solo estamos ante la demora en la aprobación de los planos por parte de la entidad contratante sino también ante la falta de agilización en los trámites con el Estado de las demás instituciones involucradas en la prosecución y avance de los procedimientos de rigor, para llevar a cabo un servicio de obra contratado mediante un acto administrativo de selección de contratista.

Por lo tanto, es a todas luces carente de fundamento jurídico imputar un incumplimiento contractual en este caso a **EL CONTRATISTA**, ante sendas demoras por parte de la entidad contratante, así como las instituciones por las cuales debían ser aprobadas de igual forma dichos planos.

Nótese que de igual manera reposa a foja 161 del expediente jurídico, la Nota DINIA. DEI.139.4.2688-18 de 29 de noviembre de 2018, mediante la cual la Dirección Nacional de Ingeniería y arquitectura, del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, le indicó al Ingeniero Julio Salceda, Representante Legal, de la empresa, Dirección de obras, S.A,

21



que se reconsideró la solicitud presentada por su equipo legal y se aprobó solo la extensión de tiempo de 440 días calendarios contados a partir del 12 de diciembre de 2018 al 24 de febrero de 2020.

Todo esto en base a las reuniones realizadas tanto en el colegio, como en las oficinas de **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, siendo ésta última del día 19 de noviembre de 2019 en el despacho del señor Vice Ministro de Infraestructura Educativa, encargado, junto con la comunidad educativa y los técnicos de ésta dirección, donde se acordó concederle una prórroga de tiempo a su empresa **CONTRATISTA**, Dirección de obras, S.A., considerando no iniciar las acciones correspondientes por la vía administrativa, en esta ocasión en aras de dar muestras de buena fe y por el bien de la ejecución final del proyecto, que es el objetivo de esta relación contractual.

Por lo que la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, le solicitó al término de la distancia, la presentación de la actualización de los endosos dela fianza de cumplimiento, así mismo de la Póliza de Responsabilidad Civil y el Cronograma Actualizado a la fecha de extensión aprobada, para continuar con los trámites pertinentes de la **ADENDA** de tiempo.

Posteriormente se emitió Nota DV-INFR.E/174-18 fechada 20 de diciembre de 2018, por medio de la cual el Ingeniero Moisés Sánchez, Vice Ministro de Infraestructura Educativa, Encargado, se dejó constancia que si bien no habían acordado un monto exacto para el aumento dela mano de obra por la convención colectiva **CAPAC-SUNTRACS** puesto que dicho monto debe ser solicitado formalmente, sustentado y evaluado para la correspondiente aprobación y solicitud de partida.

Por lo que en aras de dar muestras de buena fe y por el bien de la ejecución final del proyecto, que es el objetivo final de esta relación contractual recomendamos tramitar la adenda de tiempo y la adenda de aumento de costo por separado, esto se debe a que el aumento de costo requiere solicitud de partida que en este momento no es posible tramitar debido al cierre del año fiscal. (visible a foja 174) del expediente jurídico.

Cabe destacar que, para la fecha de 21 de septiembre de 2018, DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A., solicitó que se confeccionara la adenda de tiempo y de incremento de costos para el proyecto en referencia, y acompañó dicha solicitud de un documento donde sustentaba cada uno de los rubros o renglones relacionados con la misma.

Sin embargo, mediante Nota DINIA del 139.42445-18 de 29 de octubre de 2018, la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Educación, manifestó que dicha solicitud de adenda de tiempo e incremento de costos debió dirigirse al supervisor de la obra (APPLUS Norcontrol) empresa privada contratada por la entidad para dicho propósito meses después de iniciada la obra.



En este orden de ideas, cabe destacar que es incongruente lo manifestado por la entidad contratante, respecto a que la solicitud de aumento e incremento de costos debía ser dirigida a la empresa APPLUS Norcontrol, cuando posteriormente manifestó en la Nora DV-INF.E/174-18 fechada 20 de diciembre de 2018, que la solicitud de adenda para los rubros anteriormente descritos, debían ser enviados a la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura para su evaluación.

Por lo tanto, se evidencia la dilatación en el trámite en cuestión, con aspectos burocráticos que impide un manejo eficaz y eficiente de la administración estatal, toda vez que no existe coherencia ni concatenación en las exigencias requeridas al **CONTRATISTA**, lo cual obstaculiza e impide la consecución de un procedimiento que atienda las necesidades reales en el tiempo requerido descrito en el contrato de obra.

Situación que se asemeja a los contratiempos ocasionados con las instituciones tales como el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES y MUNICIPIO DE COLÓN**, toda vez que al impedir el avance a la empresa **CONTRATISTA** respecto al desarrollo del proyecto no sin antes haber obtenido la aprobación de los planos, esto paraliza cualquier tipo de acción por parte del **CONTRATISTA**, que pudiese permitir un grado de avance en la ejecución del proyecto.

Por las razones anteriormente planteadas, encontramos a lo largo del recorrido probatorio, así como los señalamientos y argumentos esbozados por la empresa contratista, fundamentos por lo que este Tribunal debe **REVOCAR** la decisión adoptada.

Ya que, en atención a la demora en cada una de las revisiones, correcciones, subsanaciones y correspondiente aprobación de los planos, por parte de las entidades inmersas en el trámite en cuestión, máxime que existió un pronunciamiento de aceptación de una adenda de tiempo por parte de la entidad contratante, la cual no fue emitida ni suscrita por ambas partes, mucho menos refrendada, a pesar de la existencia de la solicitud de adenda de tiempo e incremento de costos tal como lo había exigido la entidad, se puede observar el incumplimiento y demora por parte de la entidad contratante, para emitir una adenda de tiempo que ya había sido previamente aprobado.

Una vez más queda demostrado, no solo la falta de compromiso, y dilación en el trámite lo cual va en contra del debido proceso y la economía procesal, sino también la falta de buena fe para llevar a la culminación un contrato firmado por las partes y refrendado por contraloría, sobre el cual ya se había llegado a un acuerdo respecto a la emisión de una adenda de tiempo, donde se deja ver por parte de la entidad contratante la aceptación en la demora de los trámites concernientes a la aprobación de los planos que requerían una extensión de tiempo para su ejecución y correspondiente entrega.

9



Todo esto sin dejar de lado, que atendiendo la secuencia en que se llevaron a cabo las gestiones por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, deja claramente establecido la falta de debida diligencia por parte de dicha entidad contratante para proceder como era debido respecto a lo acordado en este contrato.

De ahí que consideramos oportuno ilustrar las fechas en que se llevaron a cabo cada una de las actuaciones por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, respecto al tema de la adenda y la resolución administrativa de contrato emitida por la misma.

1. El 29 de noviembre de 2018 el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, aprueba la reconsideración respecto a la extensión de tiempo de 440 días calendarios contados a partir del 12 diciembre de 2018 al 24 de febrero de 2020, donde se acordó concederle una prórroga de tiempo a su empresa **CONTRATISTA**, Dirección de Obras, S.A., considerando no iniciar las acciones correspondientes por la vía administrativa, en esta ocasión en aras de dar muestras de buena fe y por el bien de la ejecución final del proyecto, que es el objetivo final de esta relación contractual.
2. El 20 de diciembre de 2018 el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, le manifestó a la empresa **CONTRATISTA**, que presentara una solicitud de adenda de tiempo y de aumento de costo por separado (misma que ya había sido aportada por la empresa **CONTRATISTA**), para la fecha de 21 de septiembre de 2018.
3. Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, por medio de la cual se declara la resolución administrativa del Contrato O-06-2017, suscrito con la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, para el proyecto “**DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN**”

En consecuencia, vemos como el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** a pesar de haber avalado la concesión de una prórroga de tiempo lo cual llevaba la confección de la correspondiente adenda a fin que ambas partes pudiesen suscribirla y posteriormente refrendarla, no fue así, toda vez que este trámite no se llevó a cabo a pesar de contar de antemano con una solicitud formal de adenda de tiempo e incremento de costo por parte de la empresa contratista.

Aunado al hecho que, en un tiempo menor de dos meses posterior a la nota emitida por la entidad contratante, donde se estableció no iniciar las acciones correspondientes por la vía administrativa, dicha entidad emitió la Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, por medio de la cual se declara la resolución administrativa del contrato No. 06-2017, dentro del tiempo donde de haber confeccionado la adenda de prórroga del tiempo concedido, estaría la empresa **CONTRATISTA**, dentro del término para ejecutar y cumplir la obra correspondiente al contrato.

21



Con relación al período de inhabilitación, aún siendo responsabilidad de la empresa contratista la realización de estos trámites, cabe indicar que no es menos cierto, que la mera exposición de un incumplimiento por el **CONTRATISTA** de cualquier cláusula contenida en el contrato no aboca sin más a la resolución administrativa del contrato, ni mucho menos pasar a inhabilitar al contratista; lo que se traduce en que antes de tomar la decisión de ejercer esta facultad, la administración contratante puede tomar otras acciones antes para exigir el cumplimiento estricto de lo pactado mediante la imposición de sanciones o multas según la proporcionalidad y graduación de la infracción, observando la reincidencia, la magnitud del daño y los perjuicios causados, en función de las circunstancias de cada caso.

Este Tribunal conforme a nuestra competencia privativa, basa su pronunciamiento jurisdiccional en sede administrativa, en el artículo 354 (213) del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el artículo 213 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para **revocar** las actuaciones de las entidades contratantes.

“Artículo 345(213). (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas) El tribunal administrativo de contrataciones públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

- a) **REVOCAR** lo actuado por la entidad contratante; ...” (Lo resaltado es nuestro)-

De los razonamientos ut supra expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Resolución No. 39 de 11 de enero de 2019, emitida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, que decidió resolver administrativamente el Contrato No. O-06-2017 para el proyecto “**DISEÑO, DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIO DE PRE-MEDIA, EDIFICIO DE ADMINISTRACIÓN, AULAS DE PRIMARIA, EDIFICIO MULTIUSO CON GIMNASIO Y CAFETERIA, CANCHA SINTÉTICA, NUEVO SISTEMA SANITARIO, ACOMETIDA ELÉCTRICA Y LA ADECUACIÓN A INSTALACIONES EXISTENTES PARA EL CENTRO BÁSICO GENERAL EL JIRAL, PROVINCIA DE COLÓN**” y a su vez se inhabilitó a la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, por el término de tres (3) años.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente Administrativo del Acto Público N°2016-0-07-0-03-LV-026481, contentivo de ocho (8) tomos integrados por tres mil setecientos noventa y seis (3,796) fojas útiles.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico “PanamaCompra”, notificación que se

entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal electrónico.

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 No.001-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, Ley 38 de 31 julio de 2000 y Código Judicial.

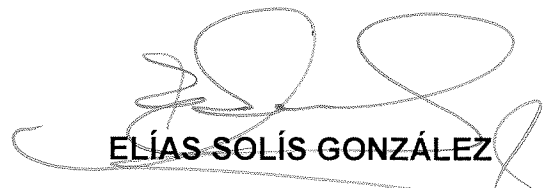
Notifíquese y Cúmplase,



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado Sustanciador



DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado



ALBERTO VÁSQUEZ
Secretario General

