



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.: No.013-2020.

RECURRENTE: **CONSORCIO CEFERE PANAMÁ.**

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.011-R-006 de 16 de enero de 2020, proferida por el Ministerio de Gobierno, por medio de la cual se decretó la Resolución Administrativa del Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017 y se inhabilitó a las empresas INTERNATIONAL BUSINESS AND TRADE, LLC y la empresa IBT GROUP, LLC por el término de 3 años.

Magistrado Ponente: **DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS**

Resolución No.074-2020-Pleno/TACP de 7 de abril de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 41 de 10 de julio de 2008, Ley 69 de 6 de noviembre de 2009, Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, Ley 12 de 19 de marzo de 2010, la Ley 30 de 16 de junio de 2010, y la Ley No. 61 de 2017, ésta última no aplicable en el fondo, más sí en cuanto a la parte adjetiva, es decir, al término de notificación, regula la Contratación Pública en Panamá (por ser un proceso que nació en el año 2016), y en su artículo 104 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 del contrato y la inhabilitación del contratista.

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, de sus artículos 359 a 364 establece el procedimiento a seguir para atender los efectos del recurso de apelación anunciado.

I. ANTECEDENTES.

El Estado, representando por el MINISTERIO DE GOBIERNO, llevó a cabo el procedimiento de selección de contratista, mediante el acto público No.2016-0-04-0-08-LV-009078, correspondiente a una Licitación por Mejor Valor para la realización de "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN", que fue adjudicado al CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, conformado por las empresas INTERNATIONAL BUSINESS AND TRADE LLC. y IBT GROUP, LLC., vía la Resolución No.039 de 29 de marzo de

81



2017.

En consecuencia, el MINISTERIO DE GOBIERNO, a través de la investidura de sus autoridades correspondientes, suscribió el Contrato de Obra NO.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017, con el señor JACOB ALEX ESAYAG MÁRQUEZ, representante legal del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, para el "PROYECTO DE ESTUDIO DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN", por el monto de VEINTISIETE MILLONES SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL VEINTICUATRO BALBOAS CON 50/100 (B/.27,626,024.50).

El día 28 de febrero de 2019, el MINISTERIO DE GOBIERNO público, en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", la Adenda N°1 al Contrato No.11-DAJTL-2017 por la cual se aprobó la extensión del término de ejecución contractual a treinta y dos (32) meses contados a partir de la fecha indicada en la orden de proceder, producto del Criterio Técnico de 5 de febrero de 2019, de la Oficina de Infraestructura y Mantenimiento, producto de la adenda la adjudicataria aportó el Endoso de la Fianza No.070-001-000016556-000000 expedida por la empresa Cía. Internacional de Seguros, S.A.

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

El acto atacado a través del recurso de Apelación, lo constituye la Resolución No.011-R-006 de 16 de enero de 2020 del Ministerio de Gobierno, que resolvió administrativamente el Contrato NO.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017, para el "ESTUDIO DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN", suscrito con el CONSORCIO CEFERE PANAMÁ (integrado por las empresas INTERNATIONAL BUSINESS AND TRADE, LLC., y la empresa IBT GROP, LLC), por un monto de VEINTISIETE MILLONES SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL VEINTICUATRO BALBOAS CON 50/100 (B/.27,626,024.50) y se inhabilitó a las empresas que componen el consorcio por tres (3) años correspondiente al acto público No.2016-0-07-0-08-AV-000256; cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE GOBIERNO
RESOLUCIÓN N°011-R-006
De 16 de enero de 2020
El Ministro de Gobierno
en uso de sus facultades legales,
CONSIDERANDO:

Que desde el año 2016, el Ministerio de Gobierno (MINGOB) publicó la convocatoria a la Licitación por Mejor Valor No.2016-0-04-0-08-LV-009078, para el PROYECTO DE ESTUDIO DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN, ubicado en Pacora, cuyas distintos actos preparatorios, el acto administrativo de adjudicación y demás etapas procesales constan en el portal electrónico "PanamaCompra" a partir del día 8 de noviembre de 2016 hasta el 6 de agosto de 2019, y en el Expediente Administrativo del Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017 dentro del historial de antecedentes.

57



RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE el Contrato No.11-D-17 de 11 de mayo de 2017, para el PROYECTO DE ESTUDIO DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN suscrito con el Representante Legal del Consorcio CEFERE Panamá, integrado por las empresas INTERNATIONAL BUSINESS AND TRADE, LLC y la empresa IBT GROUP, LLC., por un monto de VEINTISIETE MILLONES SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL VEINTICUATRO BALBOAS CON 50/100 (B/.27,626,024.50), con fecha de inicio de 7 de junio de 2017 y finalización el 8 de febrero de 2020, por haber incurrido en reiterados incumplimientos de contrato, hasta la fecha.

(Resolución visible de foja 011 a 067 del expediente del Tribunal, así como en el Portal Electrónico "PanamaCompra", bajo el icono "Resolución Administrativo", en la publicación del día 20-01-2020, a las 3:59 p.m.).

III. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El día 27 de enero de 2020, a las 10:05 a.m., el señor JACOB ESAYAG MARQUES, actuando en calidad de Apoderado General del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, estando en tiempo oportuno, presentó ante el MINISTERIO DE GOBIERNO el anuncio de recurso de apelación en contra de la Resolución No.011-R-006 de 16 de enero de 2020.

De conformidad al artículo 145 de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 103 de la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017, regula la Contratación Pública en Panamá, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a los dos días de notificación, lo cual indica que el término transcurrió del día 23 al 29 de marzo de 2020; siendo oportuna ambas actuaciones descritas anteriormente.

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Que el día 28 de enero de 2020, el licenciado Luis Emanuel Núñez Martínez, abogado en ejercicio, quien actúa como apoderado especial del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, presentó en tiempo oportuno, libelo de sustentación del anunciado recurso de Apelación, en contra de la Resolución No.011-R-006 de 16 de enero de 2020, proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO, visible de fojas 069 a 099 del expediente del Tribunal y dentro del portal electrónico "PanamaCompra", bajo el icono denominado "Otros TAdeCP", a fecha 03-02-2020.

El licenciado Núñez Martínez, apoderado especial del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, indicó que su representado cumplió a cabalidad con la obligación contractual consistente en la entrega en tiempo oportuno de los cronogramas de ejecución de obra, por lo que no comparte esta causal de incumplimiento que indica la entidad el MINISTERIO DE GOBIERNO.

21



Señala que, respecto a los memorandos de campos, no es cierto que su representada desatendió o no demostró interés de seguir las indicaciones del MINISTERIO DE GOBIERNO.

Explica que uno de los inconvenientes trató sobre la necesidad de la reubicación de una parcela, por lo que se produce a una afectación económica ya que esta ubicación final cruzaba un arroyo que debía ser desviado para poder ejecutar la obra. Indica, a tal efecto, que se efectuaron cambios de parcela.

Adicionalmente argumenta el desconocimiento por parte del personal del MINISTERIO DE GOBIERNO, sobre el uso del programa "fast track", por lo que concluye que la obra manifiesta mala fe.

Respecto al endoso de la fianza expone que no fue refrendada por parte de la Contraloría General a pesar de efectuar la entrega de manera oportuna.

V. EXPOSICIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL.

El día 28 de enero de 2019, ante la Secretaria General del Tribunal, el MINISTERIO DE GOBIERNO presentó el informe de conducta, acompañado del expediente administrativo correspondiente, de veintidós (22) tomos, conformado por seis mil doscientos siete (6,207) fojas útiles, y su respectivo índice de contenido para el mejor manejo de los mismos; que en lo medular externa como sus descargos frente a las razones sustentatorias del recurso de Apelación, lo siguiente:

La Resolución No.11-R-006 de 16 de enero de 2020 proferida por el Ministerio de Gobierno debidamente motivada y notificada en el portal electrónico PanamaCompra el día 20 de enero de 2020, en original, ahora apelada.

Finalmente, es importante manifestar, que el Ministerio de Gobierno honrando el Debido Proceso dispuesto en el artículo 129 numeral 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017¹, le notificó la intención de Resolver Administrativamente el Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 y le concedió el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la Nota No.159-19 para presentar sus descargos y "presentar" los medios probatorios que sustenten su posición; Término que el Consorcio CEFERE Panamá utilizó para entregar en tiempo de escrito de descargo donde señalaban los hechos en que basaban su defensa, debidamente acompañado con las pruebas reforzaban su posición, los cuales fueron analizados y refutados en la Resolución proferida, tal y como lo establece la norma de contrataciones públicas.

Ahora, el apelante, como se puede leer en el escrito de Apelación incluye nuevos argumentos y aporta nuevas pruebas vulnerando directamente la legislación especial específicamente el artículo 129 numeral 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, pretendiendo que se le aplique la Ley 38 de 31 de julio de 2000 de Procedimiento Administrativo General para sustentar los nuevos hechos y pruebas no enunciados dentro de su escrito de descargos y medios probatorios en forma extemporánea.

(Informe de Conducta visible de foja 481 a 501 del Expediente del Tribunal).

7



Mediante Informe Secretarial de 3 de febrero de 2020, detallando los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, y la remisión del expediente administrativo por el MINISTERIO DE GOBIERNO, se remitió al despacho de la Magistrado Sustanciador el expediente, a fin de darle el trámite correspondiente.

VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.

Este Tribunal, a través de la Resolución No.006-2020/TACP de 11 de febrero de 2020, admitió e inadmitió pruebas aportadas y denunciadas por la apelante, así como se ordenó la práctica de una prueba oficiosa consistente en un informe a la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ, a fin que profesionales idóneos en la materia objeto de este contrato respondan concretamente lo siguiente:

1. Definir el sistema constructivo Fast Track y sus características.
2. Luego de una revisión de las piezas que conforman el expediente administrativo en fase contractual, INFORMAR si la actuación del Ministerio de Gobierno aplicó las reglas del sistema constructivo "Fast Track" al presente contrato.

En Nota No.RUTP-N-52-021-2020 de 20 de febrero de 2020, la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ designó al idóneo quien se encargaría de elaborar el informe requerido. Acto seguido, el Tribunal, emitió la Providencia No.001-TACP de 3 de marzo de 2020, designando de manera formal al ingeniero EDGAR GUERRA, quien luego de efectuar la toma de posesión el día 9 de marzo de 2020, el ingeniero en mención profiere la nota ING-INF-P-021-20 de 11 de marzo de 2020, comunicando que posee una relación de amistad personal con el Gerente General del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, el Ingeniero JUAN PORCELL PERIGAULT, ya que ambos estudiaron la carrera de Ingeniería Civil en la Universidad de Panamá, y posteriormente el mismo cambia de carrera a estudiar Arquitectura, adicionalmente señala que la mamá del ingeniero en mención fue su profesora de educación artística del Instituto Fermín Naudeau.

Producto de un nuevo análisis efectuado al expediente administrativo el Magistrado Sustanciador considero oportuno dejar sin efecto lo ordenado mediante la Resolución No.006-2020/TACP de 11 de febrero de 2020, únicamente en lo concerniente a la práctica de la prueba de informe por parte de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ.

57



VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Agotadas las fases previas del presente proceso y contemplados los planteamientos antes vertidos, esta Colegiatura, en virtud del contenido del numeral 2 del artículo 136 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, procede a desatar lo contencioso, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución, como consecuencia del recurso de apelación que fue sustentado luego de la notificación de la resolución administrativa del contrato que realizó la entidad a través de la publicación de la misma en el portal electrónico "PanamaCompra", como medio exclusivo y de uso obligatorio para todas las instituciones públicas a las que se les aplique la Ley No.22 de 2006.

Por ello, lo que continúa es determinar si se está ante un yerro jurídico que deba ser remediado en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, verificando si la entidad realizó el procedimiento dentro del marco de la ley sustantiva-adjetiva, para posteriormente concluir con la confirmación del acto público en debate, la revocatoria de la decisión administrativa o la declaratoria de nulidad relativa o absoluta del proceso.

Así, pues, tenemos que, del análisis del procedimiento legalmente establecido que nos indica el artículo 149 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, la recurrente realizó el anuncio y la sustentación del recurso de impugnación dentro del término procesal oportuno, al presentarse el día 28 de enero de 2020; tomando en consideración que la decisión recurrida fue difundida el día 20 de enero de 2020, satisfaciéndose así los plazos que la ley especial de contrataciones públicas positiva señala.

Satisfechos los plazos de ley, luego del examen de las razones que motivaron a la entidad a resolver administrativamente el Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017, corresponde decidir conforme a derecho, haciendo un estudio de los elementos de convicción que se encuentran recopilados en los expedientes administrativos, por ser los portadores de la verdad material en este tema administrativo.

El contrato en mención fue suscrito para el "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN", y para ello se concedió inicialmente un plazo de ejecución del contrato de veinte (20) meses, contados a partir de la notificación de la orden de proceder.

27



Según las constancias que reposan en el portal electrónico de contrataciones públicas, la orden de proceder fue publicada el día 7 de junio de 2017 y notificada el día 8 de junio de 2017, de acuerdo a lo que establece la ley de contrataciones públicas.

Posteriormente, mediante las Nota No.075-2018-CEREFÉ-MINGOB de 6 de junio de 2018, y No.141-2019-CEFERE-MINGOB de 4 de febrero de 2019, la empresa contratista solicita una extensión de periodo de entrega sobre las siguientes bases:

- El término de paralización de los trabajos, durante la huelga nacional del sector de la construcción, convocada por el Sindicato Único de los Trabajadores de la Construcción (SUNTRACS), que duró un (1) mes.
- Lo que causó la suspensión de los efectos de los contratos laborales, así como la prohibición legal consistente en la suspensión de todas las actividades productivas de la empresa, por motivo de la huelga detallada en el punto anterior, por el término de ocho (8) semanas.
- Un plazo de tiempo necesario para el cierre del contrato en cuanto a los temas administrativos, revisión y aprobación y firma de acta final de obra, realización de pruebas y puesta en marcha de los equipos y de los elementos de seguridad, así como la capacitación del personal necesario para la utilización de estos equipos lo que significa un incremento de doce (12) meses.

La Oficina de Infraestructura y Mantenimiento del Ministerio de Gobierno, en la Nota No.MG-000906 de 5 de febrero de 2019, aprobó otorgar el periodo adicional de doce (12) meses adicionales, a los inicialmente establecidos (20 meses), por lo que se profiere la Adenda No.1 AL Contrato No.11-DAJTL-2017, que extendió el plazo de ejecución, teniendo como nuevo término para la entrega de la obra.

En razón de lo anterior, se realizarán los exámenes correspondientes con el objetivo de verificar a quien le corresponde la no ejecución al 100% del servicio, tomando en consideración que a día de hoy no ha finalizado de forma conforme, toda vez que la entidad señala una realidad de campo en avance de la obra en 35%, misma que debería haberse encontrado al momento de emitida la nota de intención de Resolución Administrativa del Contrato en 78%, generándose con ello una carencia de 43% de incumplimiento.

Verificadas las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017, con su Adenda No.1 de extensión de tiempo, y el expediente administrativo, es indiscutible la existencia de un retraso en el cumplimiento del contrato el cual según la contratista no es imputable al CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, ya que

47



indican que los causales de la resolución administrativa carecen de sustento probatorio y se trata de simplemente afirmaciones, temerarias.

En lo relativo a la presentación del cronograma de ejecución, el MINISTERIO DE GOBIERNO indica que no se han realizado los ajustes necesarios para entregar en debida forma tal cronograma ¹, mientras que el CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, en su hecho trigésimo indica que estas acusaciones carecen de sustento probatorio y constituyen simples afirmaciones, temerarias, lo cual ilustra mediante los documentos descritos a continuación:

- a) Cronograma de Ejecución de Obra remitido mediante Nota No. 001-2018-CEFERE-MINGOB, de fecha 8 de enero de 2018.
- b) Cronograma de Avance de Obra 2018 remitido mediante Nota No. 006-2018-CEFERE-MINGOB, de 29 de enero de 2018.
- c) Cronograma de Trabajos de marzo (2018) remitido mediante Nota No. 037 2018-CEFERE-MINGOB, de 13 de marzo de 2018.
- d) Cronograma actualizado de ejecución del Proyecto CEFERE remitido mediante Nota No. 077 2018-CEFERE-MINGOB, de 11 de junio de 2018.
- e) Cronograma de Obra para el Estudio, Diseño, Construcción y Equipamiento del Nuevo Centro Femenino de Rehabilitación remitido mediante Nota No. 081 – 2018 – CEFERE – MINGOB, de 14 de junio de 2018.
- f) Cronograma de Obra para el Estudio, Diseño, Construcción y Equipamiento del Nuevo Centro Femenino de Rehabilitación remitido mediante Nota No. 102 – 2018 – CEFERE – MINGOB, de 17 de agosto de 2018.
- g) Cronograma e Obra del proyecto del Nuevo Centro Femenino de Rehabilitación, con fecha de ejecución de 7 de mayo de 2019; remitido mediante Nota No 131-2019-CEFERE-MINGOB, de fecha 11 de enero de 2019.
- h) Cronograma de Obra remitido mediante Nota No. 135-2019-CEFERE-MINGOB, de fecha 22 de enero de 2019.
- i) Cronograma de Ejecución de Obra remitido mediante Nota No. 138-2019-CEFERE-MINGOB, de fecha 29 de enero de 2019.
- j) Cronograma de Obra remitido mediante Nota 142-2019-CEFERE-MINGOB, de fecha 4 de febrero de 2019.

Las piezas probatorias arriba identificadas, conjuntamente con más de ochenta (80) memorandos de campo emitidos, según apunta el consorcio recurrente en el hecho trigésimo séptimo, permiten establecer la existencia de una comunicación constante entre la contratante y el contratista sobre las diversas disconformidades existentes en el cronograma de ejecución y memorandos de campo, las cuales fueron parte de las razones empleadas por la entidad administrativa para justificar la resolución administrativa del contrato, sobre la base que el contratista no ha realizado los ajustes necesarios para superar esta etapa.

Cabe destacar que el Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017, en sus cláusulas segunda y décimo octava, se lee así:

“SEGUNDA:

El contratista realizará un alcance de los trabajos para cada uno de los puntos descritos en el Capítulo III del Pliego de Cargos. Para estos efectos EL

¹ Véase Notas No.58-DAEI-MG de 18 de enero de 2018 y No.OIM-MG-000588-19 de 22 de enero de 2019, ambas emitidas por el Ministerio de Gobierno.



CONTRATISTA deberá suministrar todos los materiales, mano de obra, equipos y maquinarias y herramientas necesarias para el ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL NUEVO CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN, que requiere para la realización del trabajo.
EL CONTRATISTA se obliga a presentar un plan general de trabajo anual y un plan semestral detallado, de los trabajos a realizar para su adecuado cumplimiento y que conforme al plan general ha sido identificado”

“DÉCIMA OCTAVA: ...
De igual forma, EL MINGOB podrá resolver el presente contrato por incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA en los siguientes casos:

- Que el contratista rehúse o falle en llevar a cabo cualquier parte de lo contratado con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del periodo específico en el contrato, incluyendo cualquier extensión de tiempo debidamente autorizado.
- No haber comenzado la obra dentro del tiempo establecido en este contrato. Queda convenido y aceptado que el presente contrato se resolverá administrativamente, si el Contratista no inicia los trabajos dentro de los diez (10) día calendario siguiente a la fecha establecida por la orden de proceder.
- Las acciones de EL CONTRATISTA que tiendan a desvirtuar la intensión del contrato.
- El abandono o suspensión de los trabajos sin la autorización debidamente expedida por EL MINGOB.
- La renuncia a cumplir con las indicaciones o acatar instrucciones desconociendo la autoridad de EL MINGOB.

- En caso de que, a juicio de EL MINGOB, exista una frecuente repetición de errores y/o defectos en la ejecución de los trabajos;
 - Cualquier otra que señale el texto único de la Ley 22 de 2006.”
- (Las subrayas son nuestras)

Se observa que lo relativo al cronograma de tiempo y memorandos de campo se enmarcan bajo una de las causales establecidas dentro del Contrato de Obra No.11-DAJT-2017 de 11 de mayo de 2017, ya que no cumplían a cabalidad con las exigencias requeridas por la entidad, por lo que al presentar defectos en múltiples ocasiones retraso los trabajos.

Es también dable dejar constancia que, en reunión del Comité de Obra, según revela la consecuente Minuta de Reunión No.11 de 29 de marzo de 2019 ², quedó reconocido como punto pendiente en concepto de “mano de obra hay muchos frentes de trabajo sin personal”, anotándose con un estatus pendiente, como se a continuación se aprecia:

2. Pendientes:

Fecha Asignado	#	Tema / Sistema	Descripción	Responsable	Resolver Para	Status
	1	Entregar cronograma de trabajo	Próximo comité 22 febrero	Eddie	22 feb 19	
	2	Tomas eléctricas auditorio	Solicitud tomas eléctricas auditorio	Maribel	17 al 19 enero	pendiente
	3	SAYUS	Informar al mingob que acción tomara con este subcontratista (tiempo de labor vs ejecución)	Eddie	22 feb 19	
	4	mano de obra	Hay muchos frentes de trabajo sin personal	Eddie	22 feb 19	

Page 1 of 2

29

² Véase foja 5919, tomo 21 del expediente administrativo.



COMITÉ DE OBRA
Proyecto: CEFERE

Minuta de Reunión #06

5	Colores proyecto	Enviar la paleta de colores a IBT	Maribel		
6	Cubierta proyecto	Entregar muestra de zinc color azul al mingob	Eddie		
7	Entregar croquis con el orden de inicio de los trabajos en los edificios.	Antes del otro comité	Eddie	27 dic 18	pendiente
8	Ventanas	Evaluación de detalle ventanas propuesto por IBT	Miguel		
9	Personal y cronograma de infraestructura	Prioridad proyecto fecha de verano	Eddie	3 al 7 enero 19	Pendiente urgente
10	ANAM	Resolver tema de los informes (semestrales) ambientales a la fecha ya se debería estar entregando el tercero si la resolución tiene un vicio este es tangencial a la entrega de los informes	Eddie	17 al 18 enero	pendiente

De igual forma se observa la disconformidad en la Minuta No.07 de 21 de febrero de 2019:

2. Pendientes:

Mingob revisar equipamiento para...
antivandálicos

Fecha Asignado	#	Tema/Sistema	Descripción	Responsable	Resolver Para	Status
	1	Entregar cronograma de trabajo	Próximo comité 22 febrero	Eddie	22 feb 19	pendiente
	2	Tomas eléctricas auditorio	Solicitud tomas eléctricas auditorio	Maribel	17 al 19 enero	pendiente
	4	mano de obra	Hay muchos frentes de trabajo sin personal	Eddie	22 feb 19	pendiente
	5	Colores proyecto	Enviar la paleta de colores a IBT	Maribel		pendiente
	6	Cubierta proyecto	Entregar muestra de zinc color azul al mingob	Eddie		pendiente
	9	Personal y cronograma de infraestructura	Prioridad proyecto fecha de verano	Eddie	Sábado 23 feb	Pendiente urgente
	10	ANAM	Resolver tema de los informes (semestrales) ambientales a la fecha ya se debería estar	Eddie Maribel	17 al 18 enero	pendiente

Enviar Nota de...
Enero se solicita

Page 1 of 2

COMITÉ DE OBRA
Proyecto: CEFERE

Minuta de Reunión #07

		entregando el tercero si la resolución tiene un vicio este es tangencial a la entrega de los informes			
11	Aleros ventanas	Evaluar alcance de este	Miguel	28 feb 19	

lo están evaluando.

Determinándose a todas luces en diversas minutas que reposan en los tomos del expediente administrativo, por lo que se puede establecer el incumplimiento a la cláusula pactada anteriormente misma que fue debidamente avalado por la contratista al momento de rubricar el Contrato, dicha irregularidad constituye un desacato a lo establecido en el Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017 y, en la cláusula décimo octava, fue explícitamente incluida como un incumplimiento generador de resolución administrativa, que se ajusta a las causales de resolución de contrato tipificadas en el artículo 113 Ley 22 de 27 de junio de 2006 (Texto Único).

La reubicación de la parcela se encuentra documentada en el expediente. Fue solicitada por el CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, en virtud de la imposibilidad de iniciar la obra en el área original debido a la existencia de ojos de agua, y

59



consentida por el MINISTERIO DE GOBIERNO, por conducto de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAEI), tal como exterioriza el hecho quinto de escrito de apelación.

El cambio de terreno dio paso al inicio de la obra contratada, con la novedad de los trabajos de desvío de un arroyo encontrado en la nueva parcela, que ciertamente no cuenta con orden de cambio, lo cual es esgrimido por el CONSORCIO CEFERE PANAMÁ como respaldo de su actuación. Este Tribunal colegiado, no estima que tal situación en sí sola sirva de escudo justificativo frente a los incumplimientos que derivaron en la atacada resolución administrativa del contrato, mas cuando el CONSORCIO CEFERE PANAMÁ inició la ejecución de la obra y cuenta con el amparo de la liquidación (art.99 de la Ley de Contrataciones Públicas).

Un aspecto a destacar en esta ocasión es la función de supervisión del contrato estatal, que lo cual otorga al ente administrativo que lleva acabo un determinado contrato público las herramientas proporcionadas por la Ley, para que pueda dar la vigilancia y seguimiento respecto de la debida ejecución del objeto contractual; en base a esta noción de supervisión estatal se ejerce la actividad de dirección, supervisión, seguimiento, control de desarrollo y consecución satisfactoria del objeto contractual, tal como lo indica lo contenido en el artículo 20 de la Ley 22 de 2006, el cual en su letra señala lo siguiente:

“Artículo 20. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.

2. ...

3. ...

4. ...

5.”

(La subraya es nuestra)

Así las cosas la entidad contratante decide proceder con el ejercicio de las facultades potestativas que le brinda la normativa según lo establece el artículo 72 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único) el cual indica al respecto lo siguiente:

27



Artículo 72. Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.
2. Pactar las cláusulas excepcionales al Derecho Común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.
3. Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas.

En todo caso, la resolución administrativa de un contrato administrativo general es la terminación unilateral de la relación jurídica contractual, en donde se pone en juego el régimen de responsabilidad imputables al contratista y el cumplimiento de las garantías ofrecidas para la consecución del fin público que perseguía la entidad contratante al realizar la convocatoria para el acto público determinado.

Lo relativo al desconocimiento del método "Fast Track" por parte del personal del MINISTERIO DE GOBIERNO, conlleva a señalar que se no trata de un sistema extraño a las entidades gubernamentales, puesto que ha sido empleado en construcciones tales como el Puente Centenario (2004) y el tercer juego de esclusas del Canal de Panamá (2014). Es empleado en proyectos de necesidad urgente o con rígida fecha límite de construcción, al permitir que diferentes actividades de la obra se vayan desarrollando sobre la marcha y en forma paralela. Como consecuencia, la obra inicia sin tener definido su alcance final, por lo cual la mayoría del riesgo lo asume la entidad contratante, al quedar a merced del diseño y necesidades que surjan. La supervisión de la obra, de los cronogramas de tiempo, de los memorandos de campo, adquieren una importancia fundamental en el control de la obra. Es con ello que el Estado cuida el riesgo que asume, garantiza la satisfacción del interés general.

A lo largo de la implementación del Contrato No.11-DAJTL-2017, conforme los diferentes argumentos que ha ido desatando el Tribunal, se observa en el proceder de CONSORCIO CEFERE PANAMÁ cierta apatía en el acatamiento de las instrucciones del MINISTERIO DE GOBIERNO, asumiendo el supuesto desconocimiento del "Fast Track" por parte del colaborador público, sin acompañar la documentación que respalde las aseveraciones efectuadas. Por otra parte, de las piezas del expediente se desprende que el MINISTERIO DE GOBIERNO sí cuenta con personal idóneo y capacitado para el manejo de este tipo de sistema. No es cuestionable la experiencia en construcción del CONSORCIO CEFERE PANAMÁ, como tampoco es discutible que la entidad, como responsable del Nuevo Centro



Femenino de Rehabilitación, es quien conoce lo que requiere para suplir las necesidades públicas.

En cuanto a la fianza, se observa que el **CONSORCIO CEFERE PANAMÁ** aportó un Endoso No.1 a la Fianza de Cumplimiento N.070-001-000016556-000000, de la CÍA. INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A., que no se ajusta a lo establecido en la cláusula sexta de la Adenda No.1, por la cual se modifica la cláusula vigésima del Contrato No.11-DAJTL-2017, como se ilustra a continuación:

SEXTA: La Cláusula Vigésima del Contrato No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017, quedará así:

"VIGÉSIMA: EL MINGOB para garantizar la ejecución del contrato, presenta una Fianza de Cumplimiento que cubre el cincuenta por ciento (50%) del monto total del contrato, para garantizar el cumplimiento del objeto del mismo, la cual ha sido constituida mediante Fianza de Cumplimiento No.070-001-000016556-000000, de la Cía. Internacional de Seguros, S.A., por la suma de B/.13.813,012.25, así como el Endoso No.1 con una vigencia de treinta y dos (32) meses, a partir de la notificación de la orden de proceder. Dicha Endoso No.1 se mantendrá vigente por el período de la ejecución del contrato principal más el término de tres (3) años, para responder por los vicios redhibitorios o cualquier otro vicio o defecto de la obra. Vencido dicho término y no habiendo responsabilidad exigible se cancelará la Fianza y el Endoso correspondiente."

La Adenda No.1, rubricada por todas las partes y refrendada por el ente rector el día 27 de febrero de 2019, fue publicada en el portal de contrataciones públicas "PanamáCompra" el día 28 de febrero de 2019, de lo cual se desprende la aportación de la fianza, pero esta sólo se encontraba vigente hasta el día 7 de mayo de 2019, cuando debió efectiva durante la vigencia de la ejecución del contrato principal más el término de tres (3) años, a fin de responder por lo servicios redhibitorios o cualquier otro vicio o defecto de la obra, esto en base a lo tipificado en el actual artículo 102 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas en la actualidad (artículo 87 al momento de la emisión de la Adenda No.1), concerniente a la terminación de la obra.

Otro argumento del **CONSORCIO CEFERE PANAMÁ**, sostenida en el hecho décimo cuarto del libelo de apelación, es que no realizó ninguna formalización de las ordenes de cambio requeridas y extensión de plazo, aseveración que pierde eficacia con la emisión de la Adenda No.1, extendiendo el plazo de entrega de la obra de veinte (20) meses a treinta y dos (32) meses. Se colige de ello que existe disponibilidad gubernamental, un actuar de buena fe, ya que el interés de las entidades debe ser cumplir con las necesidades de la ciudadanía, en esta ocasión mejorar la calidad de vida de las reclusas, que al día de hoy no exigen excusas, ni explicaciones de una o de otra parte, sino de nuevas y adecuadas instalaciones. Mal puede este Tribunal entrar a ponderar si la actuación del MINISTERIO DE GOBIERNO conlleva a un feliz término del contrato, cuando el contratista ha fallado en aportar en debida forma el endoso de la fianza, enarbolando con ello su propio desinterés en cumplir con los términos del Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017.

81



En el contrato, y previamente en pliego, se establecieron cláusulas que debían ser cumplidas por quien ejecutaría el contrato, aspectos que fueron valorados en su justa dimensión y de los que se llegó a la conclusión que no fueron debidamente cumplidos, acción del contratista que inmediatamente se encuadra en el numeral 1 del artículo 113 del Texto Único de la Ley No.22 del 27 de junio de 2006.

"Artículo 113. Causales de 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:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieren incluido expresamente en el contrato."

(Las subrayas son nuestras)

Es por ello que consideramos que el incumplimiento del Contrato de Obra No.11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017 no es responsabilidad de la entidad, sino de la empresa contratista, que no siguió las reglas estatuidas en el convenio y, en ese sentido, el Tribunal procede a confirmar en todas sus partes la Resolución No.011-R-006 de 16 de enero de 2020.

Por las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes, la Resolución N°011-R-006 de 16 de enero de 2020, emitida por el Ministerio de Gobierno; quien decidió resolver administrativamente el Contrato de Obra No. 11-DAJTL-2017 de 11 de mayo de 2017 e Inhabilita al CONSORCIO CEFERE PANAMÁ (integrada por las empresas INTERNATIONAL BUSINESS AND TRADE, LLC., y IBT GROUP, LLC.), por el término de tres (3) años, de conformidad a la parte motiva de la presente decisión administrativa.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente administrativo del acto público No.2016-0-04-0-08-LV-009078, contentivo de veintidós (22) tomos con un total de seis mil doscientos siete (6,207), al Ministerio de Gobierno.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, 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.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y

27

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.013-2020/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

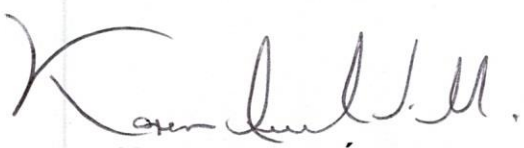
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, y con las reformas introducidas por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 de Panamá, Texto Único de la Ley No.22 del 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley No.48 de 2011, Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley N°61 de 2017. Decreto Ejecutivo No.366 de 2006, Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018, Ley No.38 de 31 julio de 2000.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

