



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 069-2022

RECURRENTE: IDESTRA, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución 010 de 29 de marzo de 2022, por la cual el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)** resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-32-16 suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** e **IDESTRA, S.A.**, dentro del acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2015-0-03-0-15-LP-019132, e inhabilitó a la contratista para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, por el término de 3 años.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución N°185-2022/TACP de 15 de septiembre de 2022. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 (en adelante, Ley 22 de 2006), crea en su artículo 120 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), 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 de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

En el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 359 a 364 se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES

En razón del acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2015-0-03-0-15-LP-019132 para la *"Construcción de 1614 unidades sanitarias en el Corregimiento de Arraiján (Cabecera), Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste (Fase I)"*, el Ministerio de la Presidencia [Consejo Nacional Para el Desarrollo Sostenible] suscribió el Contrato de Obra Civil N°COC-32-16 con IDESTRA, S.A, por la suma de cuatro millones setecientos dos mil cuatrocientos ochenta balboas con diecinueve centésimos (B/.4,702,480.19), refrendado por la Contraloría General de la República el 11 de julio de 2016 y publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra* (en adelante: el sistema electrónico o *PanamaCompra*) el 20 de julio de 2016, fecha en la que también la entidad dio publicidad a la Nota CONADES/UCEP-S.E.-860-2016, calendada 19 de julio de 2016 y dirigida al representante legal de IDESTRA, S.A., la cual contiene la Orden de Proceder.



El Contrato COC-32-16 fue modificado mediante Adenda N°1, refrendada por la Contraloría General de la República el 21 de septiembre de 2017, posterior a la cual se hicieron dos entregas parciales del proyecto, como se desprende de las Actas de Recibo Sustancial 1 y 2, publicadas en *PanamaCompra*.

Luego, a través de la Adenda N°2 se hicieron otros cambios al contenido del mencionado contrato, siendo esta refrendada el 4 de septiembre de 2018. Inmediatamente después, la contratista hizo otras entregas parciales, las cuales constan en las Actas de Recibo Sustancial 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, todas visibles en el sistema electrónico.

Mediante Decreto Ejecutivo N°588 de 23 de septiembre de 2020, el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP) fueron trasladados al Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE). Por lo tanto, los proyectos y sus respectivas garantías, los contratos y sus adendas, así como todos los demás documentos suscritos y administrados por CONADES, por conducto del Ministerio de la Presidencia, se subrogaron al Ministerio de Ambiente para ser administrados y ejecutados por este.

Por medio de la Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-224-2021, calendada 13 de mayo de 2021, publicada en *PanamaCompra* el 21 de mayo de 2021, la entidad contratante comunicó a la empresa IDESTRA, S.A. (en lo sucesivo: la contratista, la recurrente, la parte actora o la apelante) su intención de resolver administrativamente el referido contrato, decisión que obedeció al supuesto incumplimiento de lo pactado, toda vez que, de conformidad con el Informe Técnico de 20 de septiembre de 2020, se determinó que la obra presentaba un avance físico de aproximadamente 33.8%.

En consecuencia, MIAMBIENTE [Consejo Nacional Para el Desarrollo Sostenible (CONADES)] (en adelante: la entidad o CONADES) emitió la Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022, por la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-32-16 e inhabilitó a IDESTRA, S.A., por el término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, fundamentándose en el Informe de Inspección indicado líneas arriba. Dicha resolución se encuentra en el sistema electrónico.

Por su parte, la contratista, a través de su apoderado especial, el licenciado Rufino Valdés Vásquez, presentó el 8 de abril de 2022, ante la Secretaría General de este Tribunal y dentro del término procesal oportuno, el escrito de sustentación del Recurso de Apelación en contra de la mencionada Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Lo constituye la Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022, proferida por el Ministerio de Ambiente [Consejo Nacional Para el Desarrollo Sostenible (CONADES)], publicada en *PanamaCompra* el 31 de marzo de 2022, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-32-16, suscrito entre MP/CONADES/UCEP e IDESTRA, S.A., por la suma de cuatro millones setecientos dos mil cuatrocientos ochenta balboas con diecinueve centésimos (B/.4,702,480.19), e inhabilitó a dicha empresa para participar en actos públicos de selección de contratista, por el término de tres (3) años.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

El apoderado especial de la contratista se opuso a la decisión de la entidad, argumentando que esta se fundamenta en la Nota N°1371-18-ING-DADIG, de 6 de agosto de 2018,



suscrita por el entonces Contralor General de la República, dirigida al Ministro de la Presidencia, en la que informó que, a partir de dicha fecha, solo se recibirían en campo los avances de obra por cantidad de unidades sanitarias concluidas y funcionando, a efectos de garantizar el uso de las mismas y cumplir con el objetivo del programa.

El letrado explicó que, a raíz de la instrucción girada en la aludida misiva, la entidad hizo un cambio unilateral en la forma de pago, infringiendo el artículo 13 de la Ley de Contratación Pública, que obliga a las entidades contratantes a mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar, toda vez que la Cláusula Sexta del Contrato de Obra Civil N°COC-32-16 establece que los pagos se realizarían de forma parcial, por avance de obra. De modo que el avance de obras por cantidad de unidades sanitarias concluidas y funcionando dista del sentido y alcance del contrato de marras. Igualmente, expresó que la Contraloría General de la República no está facultada para interpretar las cláusulas contractuales, por lo que la entidad contratante no debió atender a dicha orden.

Asimismo, manifestó que la forma de pago constituye un aspecto del objeto del contrato, por lo que esta solo puede ser modificada en la etapa precontractual; de realizarse en la etapa contractual, debe contar con la anuencia de ambas partes y formalizarse mediante adenda, lo que no ocurrió en el presente caso.

En su escrito, el apoderado especial de la apelante también manifestó que CONADES, al acatar la instrucción del Contralor aun cuando la contratista expresó su desacuerdo, afectó la liquidez de la empresa IDESTRA, S.A., tal como se muestra a continuación:

Desde el momento en que **CONADES (Ministerio de la Presidencia)** acogió esta interpretación de la Contraloría General de la República, y la aplicó, a pesar de la protesta del contratista, fue generando iliquidez de la empresa para ejecutar eficientemente el proyecto, independientemente de cualquier otra causa advertida por IDESTRA, S.A.



CONADES (Ministerio de la Presidencia) hizo suyo el criterio de la Contraloría en cuanto a la forma de pago, ya que, de lo contrario, hubiera podido solicitar la insistencia el refrendo de las cuentas presentadas, tal como se estuvo haciendo antes de la nota del Contralor.

La Resolución No.010 de 29 de marzo de 2022, mediante la cual se decidió resolver administrativamente el contrato, es ilegal de forma directa, ya que la entidad contratante dio por legal lo instruido por el señor Contralor General de la República. Esta actuación de la entidad contratante es ilegal, utilizando como fundamento de la rescisión administrativa, razones que, como el efecto dominó, fueron desencadenando la iliquidez de la contratista.



Por lo antes indicado, la recurrente solicitó a este Tribunal que se revoquen los efectos de la Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022.

IV. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Este Tribunal, a través del Oficio N°034-2021-TACP de 22 de abril de 2022 (visible a fojas 031 y 032 del expediente jurídico del Tribunal) solicitó a la entidad la remisión urgente del expediente administrativo del acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2015-0-03-0-15-LP-019132.

En atención a dicha solicitud, CONADES remitió a la Secretaría General del Tribunal la Nota CONADES-UCEP-SE-050-2022, calendada 27 de abril de 2022, suscrita por el Secretario Ejecutivo de la entidad (véanse fojas 035 y 036 del expediente jurídico), mediante la cual hizo formal entrega del expediente administrativo original (Legal y Adquisiciones) que consta de tres (3) tomos, conformados por mil cincuenta y cuatro (1054) fojas, clasificados así:



- ✓ **Tomo I:** de la foja 01 a la foja 383;
- ✓ **Tomo II:** de la foja 384 a la foja 547;
- ✓ **Tomo III:** de la foja 548 a la foja 1054.

De igual forma, CONADES aportó el expediente técnico original, constituido por cuatro (4) tomos con mil setecientos un (1701) fojas, divididos de la siguiente manera:

- ✓ **Tomo I:** de la foja 01 a la foja 442;
- ✓ **Tomo II:** de la foja 443 a la foja 999;
- ✓ **Tomo III:** de la foja 1000 a la foja 1344;
- ✓ **Tomo IV:** de la foja 1345 a la foja 1701.

La información que antecede se encuentra debidamente detallada en el Informe Secretarial, fechado 29 de abril de 2022, que reposa a fojas 039 y 040 del expediente jurídico del Tribunal, también visible en *PanamaCompra*.

V. PRUEBAS

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución N°066-2022/TACP de 8 de septiembre de 2022 (Pruebas), en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aducidas por la apelante. (Visible de foja 044 a 047 del expediente jurídico).

Concluido el periodo probatorio, procedemos a adentrarnos en el examen de la presente causa y emitir el pronunciamiento que en Derecho corresponde.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras.

En cumplimiento del artículo 363 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, que reglamenta la Ley 22 de 2006, modificada por la Ley 48 de 2011, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa se desarrolla bajo la modalidad de Licitación Pública, regulada en el artículo 42 del Texto Único de la Ley 22 de 2006. Veamos:

“Artículo 42. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los treinta mil balboas (B/.30,000.00)”.

2. Criterios de interpretación.

a. Criterios constitucionales.

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables al perfeccionamiento, ejecución y terminación de los contratos administrativos se deben a la fuente de toda norma; es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales destacan los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros,



en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

b. Criterios legales

De acuerdo con lo establecido en la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, modificada por la Ley 48 de 2011:

“Artículo 22. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

3. Causal de resolución administrativa del contrato.

El acto apelado es la Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato COC-32-16 e inhabilitó a IDESTRA, S.A. por el término de tres (3) años, basándose en el incumplimiento de las cláusulas pactadas, de conformidad con el numeral 1 del artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que señala las causales de la resolución administrativa del contrato, como se muestra seguidamente:

“Artículo 113. 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:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...”. (El subrayado es nuestro).

Concordantemente, el artículo 115 de la Ley 22 de 2006, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista determinando lo siguiente:

“Artículo 115. 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 contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

...
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 117 de la presente Ley, 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". (El subrayado es del Tribunal).

4. Procedimiento aplicable para la resolución administrativa del contrato.

La parte medular de la causa es determinar si la entidad contratante se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para dar por terminada la relación contractual con la apelante, específicamente con el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, que señala el procedimiento a seguir para la resolución administrativa de cualquier contrato público, a saber:

"Artículo 116. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

1. Quando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente. No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas..." (Subraya el Tribunal).

5. Revisión del procedimiento de resolución administrativa del contrato.

De una revisión de las constancias del sistema electrónico, encontramos que, mediante Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-224-2021, fechada 13 de mayo de 2021 (publicada en *PanamaCompra* el 30 de marzo de 2021), dirigida al otrora representante legal IDESTRA, S.A., la entidad contratante comunicó su intención de resolver administrativamente el Contrato N°COC-32-16, debido al supuesto incumplimiento de lo pactado en el pliego de cargos; y le concedió el término de cinco (5) días hábiles para contestar y, a la vez, presentar las pruebas que considerara pertinentes, fundamentándose en el Informe Técnico, fechado 20 de septiembre de 2020, como se aprecia a continuación:



1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	17	Anticipo y 17 cuentas de avance de obra
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	30%	Registrado en Actas de Avance de Obra y fiscalizador por Contraloría
% de Avance Físico	33.8% (aprox.)	De 56 U.S. intervenidas en campo, pero no culminadas.
Monto avance	B/.1,331,901.57	No Incluye ITBMS
Unidades Intervenidas	494	
Unidades Entregadas	438	
Unidades por terminar	1176 de1614 (Unidades Sanitarias)	En base a números contractuales, existe una verificación social que muestra una reducción de 304 beneficiarios adicionales. Siendo así 872 de1310 (Unidades sanitarias)

Sanitarias entregadas. Solo se entregaron 438 Unidades Sanitarias terminadas mediante 10 Actas de Recibo Sustancial.

Aunado a esto se refleja un gran desfase en la ejecución de obra, siendo el inicio de la obra el 22 de julio de 2016 debiendo culminar el 25 de agosto de 2017, y que para julio 2017, según Actas de Avance de Obra#1 solo existían 6 Unidades Sanitarias Intervenidas.

Se otorgó una Extension de Tiempo#1 hasta Septiembre 2018 en donde se pudieron recibir solo 201 Unidades Sanitarias según Acta de Obra #9.

Se otorgó una segunda extensión de tiempo hasta el 17 de mayo de 2019 en donde se adjunto una Orden de Cambio necesaria para subsanar un aspecto técnico sobre la metodología constructiva RBS, aún así solo pudimos recibir dentro de la vigencia del contrato 438 Unidades Sanitarias según Acta de Avance Obra #17. Quedando en campo 71 Unidades Sanitarias sin terminar, teniendo así un porcentaje de avance físico de aproximadamente 33%.

La Entidad, con el objetivo de ejecutar el proyecto de interés social, brindó extensiones de tiempo que no fueron aprovechadas por el Contratista, pese a los llamados de atención que se realizaron en momento oportuno.

En base a todos los puntos descritos previamente, se recomienda resolver administrativamente del contrato por el evidente incumplimiento de la empresa contratista.

Visto lo anterior, se corrobora que la entidad brindó al contratista la oportunidad de presentar argumentos en su defensa, tal como lo dispone el artículo 116 citado en párrafos anteriores, cumpliendo también con el *Principio del Debido Proceso*, consagrado en nuestra Constitución, la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley 22 de 2006, que implica, entre otros, dar a las partes interesadas el derecho a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante y los entes de control. Pese a ello, la apelante decidió no ejercer su derecho a réplica.

Habiendo transcurrido el término de ley, CONADES expidió la Resolución N°010 de 29 de marzo de 2022, que ordenó resolver administrativamente el Contrato N°COC-32-16, suscrito con IDESTRA, S.A., e inhabilitarla para participar en actos de selección de contratista por tres (3) años.

Como viene expuesto, las piezas procesales demuestran que la entidad actuó con apego al artículo 131 de la Ley 22 de 2006, que desarrolla los presupuestos procesales del Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato; con indicación de que esta resolución podrá ser recurrida en grado de apelación, para lo cual deberá anunciarse ante la entidad correspondiente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la referida resolución, misma que deberá sustentarse dentro de igual término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En la causa que nos ocupa, se satisfizo lo dispuesto en la norma, toda vez que, dentro del término procesal oportuno, la apelante presentó escrito de anuncio y sustentación del



Recurso de Apelación ante la Secretaría General de este Tribunal.

En consecuencia, procedemos con el análisis de los hechos que originaron esta encuesta jurídica, con el propósito de dirimir los puntos controvertidos, según el contenido del recurso impetrado.

6. Análisis de los cargos en contra de la apelante.

a. Objeto del contrato y plazo de ejecución.

El Contrato N°COC-32-16 tenía como propósito la construcción de 1,614 unidades sanitarias en el Corregimiento de Arraiján (Cabecera), Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste (Fase 1).

En cuanto al objeto de la contratación, la cláusula primera del contrato dispone:

"PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO) LA CONTRATISTA se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para la CONSTRUCCIÓN DE 1614 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE ARRAIJÁN (CABECERA), DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ OESTE (FASE 1), conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos de la Licitación Pública, No. 2015-0-03-0-15-LP-019132.

En consecuencia, LA CONTRATISTA acepta que las condiciones de contratación, especificaciones técnicas y demás documentos contentivos del expediente de la citada Licitación Pública, incluido el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo, forman parte integral del presente contrato, obligando tanto a LA CONTRATISTA como a MP/CONADES/UCEP, a observarlos fielmente

De esta". (El subrayado es del Tribunal).

En virtud de lo anterior, la contratista quedó obligada a ajustarse estrictamente a las condiciones de contratación establecidas por CONADES, así como al Cronograma de Trabajo presentado a la entidad (y aprobado por esta) y demás documentos complementarios.

Respecto al tiempo pactado para la ejecución y finalización de la obra CONADES, a través de la Orden de Proceder, contenida en la Nota CONADES/UCEP-S.E.-860-2016, calendada 19 de julio de 2016 y publicada en *PanamaCompra* el 20 de julio de 2016, le comunicó a la contratista la fecha exacta de inicio y de terminación, así:

Conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta, el plazo para la ejecución del proyecto se estableció en cuatrocientos (400) días calendario, contados a partir de la fecha que indica la presente Orden de Proceder, la cual emite el infrascrito en su calidad de Secretario Ejecutivo de CONADES.

Por lo expuesto, le notifico que el plazo de ejecución del proyecto será a partir del viernes, veintidós (22) de julio de dos mil dieciséis (2016), por lo que este Contrato deberá concluir el día, viernes veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

Atentamente,

Ing. Manuel E. Soriano C.
Secretario Ejecutivo de CONADES.

No obstante, como se aprecia en *PanamaCompra*, el contrato de marras fue modificado en



dos ocasiones. Según se desprende de la Adenda N°1 (fechada 4 de octubre de 2017), la justificación del primer cambio obedeció a que el avance del proyecto se vio afectado por complicaciones para la elaboración del barrido social, por la alta densidad en la zona donde se desarrollaría la obra; el recorrido para la aprobación de los planos; entre otros. En atención a ello, se modificó la Cláusula Quinta del contrato, otorgándole a la contratista un plazo adicional de cuatrocientos (400) días calendario, es decir, que tenía ochocientos (800) días calendario para ejecutar y concluir los trabajos, fijándose como fecha final el 29 de septiembre de 2018.

Por otro lado, la Adenda N°2, calendada 10 de septiembre de 2018, tuvo como justificaciones el hecho de que algunos de los beneficiarios del proyecto ya habían sido favorecidos con otros programas sociales, por lo cual debieron exceptuarse. Esta situación obligó a realizar verificaciones para reasignar a nuevos beneficiarios, lo que complicó el levantamiento de un listado final de beneficiarios.

Asimismo, hubo retrasos en la obra por causas de índole administrativo (no imputables a la entidad ni a la contratista); eventos climatológicos; obstáculos como la restricción del suministro de agua potable; y dificultad en la instalación sobre la superficie del material PVC, generando esto último que se excluyera del contrato la actividad de suministro e instalación de azulejos, tal como se detalló en la Orden de Cambio N°1. Por tales razones, se disminuyó el monto total del contrato a cuatro millones seiscientos setenta y cuatro mil quinientos veintiún balboas con tres centésimos (B/.4,674,521.03), lo que además produjo la modificación de la Cláusula Quinta, esta vez concediéndole a IDESTRA, S.A., doscientos treinta (230) días calendario adicionales, totalizando así mil treinta (1,030) días calendario, contados a partir de la fecha de inicio indicada en la Orden de Proceder, estableciendo el 17 de mayo de 2019 como nueva fecha de entrega de la obra.

b. Análisis del supuesto incumplimiento

La entidad contratante determinó que IDESTRA, S.A. no cumplió con las obligaciones dimanantes del Contrato de Obra Civil N°COC-32-16. Para sustentar su decisión, la Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-224-2021, calendada 13 de mayo de 2021, por la cual la entidad contratante comunicó su intención de resolver administrativamente el contrato, se refiere al Informe de Inspección de 20 de septiembre de 2020, en el que se indicó que el incumplimiento se debe a que, a pesar de las prórrogas, los llamados de atención y habiendo finalizado el plazo contractual, el proyecto solo presentaba un avance del 33.8%.

En su defensa, la apelante expresó que el incumplimiento es producto de la decisión unilateral de CONADES, quien decidió modificar la forma de pago por avance de obra establecida en el contrato, para acatar una instrucción del Contralor General de la República contenida en la Nota N°1371-18-ING-DADIG, de 6 de agosto de 2018, aunque la contratista no estuvo de acuerdo con tal cambio. En observancia a dicha directriz, la entidad decidió que solo recibiría en campo los avances de obra por cantidad de unidades sanitarias concluidas y funcionando; situación que afectó a IDESTRA, S.A. al punto de quedarse sin liquidez para continuar con el proyecto.

En este orden de ideas, destaquemos que la apelante no suministró a este Tribunal copia de la nota en mención; por lo tanto, al parecer la contratista traslada la responsabilidad del incumplimiento, a una supuesta decisión arbitraria de CONADES.

Así, siendo este es el único punto en que IDESTRA, S.A. sustentó su defensa, y tomando en cuenta que no negó el incumplimiento y ni refutó el contenido del Informe Técnico de 20 de septiembre de 2022, esta Colegiatura procederá a examinar las piezas que reposan en



el expediente administrativo, con miras a esclarecer el aspecto controvertido por la actora.

Pues bien, tenemos que, a foja 838 del expediente administrativo, se aprecia la Nota CONADES-UCEP-SE-081-17 de 20 de enero de 2017, en la que se comunicó a la contratista lo siguiente:

Panamá, 20 de Enero de 2017
CONADES-UCEP-SE-081-17

Acuse

00000838

Señor
CARLOS ALBERTO RANGEL ESPARZA
Representante Legal
IDESTRA, S.A.
Ciudad

Ref.: COC-32-16, Construcción de 1614 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Arraiján (Cabecera), Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste (Fase I).
Asunto: *Formulario de Presentación de Cuenta Aprobado.*

Estimado Señor Rangel:

Se adjunta a la presente, **Formulario de Presentación de Cuenta Aprobado**, para efectos de medición, ejecución y pago por avances de obra del contrato en referencia, el cual incluye todas las actividades agrupadas por renglón, cuyas cantidades y precios unitarios corresponden a las presentadas en su oferta.

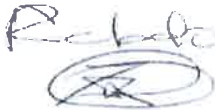
Para hacer efectivo el pago de cada renglón, las actividades agrupadas deberán estar terminadas y ejecutadas al 100% por unidad sanitaria, al momento de la inspección.

Atentamente,


ING. MANUEL E. SORIANO C.
Secretario Ejecutivo
CONADES

MES ED MU MAR .

UPR


25/01/2017

Con lo anterior se constata que, desde la realización de las actividades preliminares, IDESTRA, S.A. tuvo pleno conocimiento de que los pagos se harían por unidades terminadas. Esta constatación fáctica es de suyo indispensable para poder determinar la base real de las alegaciones de la apelación, y como se puede inferir, desde el 20 de febrero de 2017, se formalizó la obligación de entregar cada unidad, al cien por ciento de su utilidad.

También es relevante acotar que la referida comunicación se dio casi siete (7) meses antes de la supuesta misiva del entonces Contralor de la República, misma que, dicho sea de paso, no fue aportada por la parte recurrente, tampoco consta en el expediente administrativo y no se encuentra incorporada en la parte motiva del acto administrativo recurrido, por lo que mal puede la apelante señalar que la aludida nota fue el fundamento de CONADES para resolver administrativamente el Contrato COC-32-16.



Aunado a ello, en el expediente administrativo no existe documentación que respalde la alegada protesta de la contratista ante lo que ella consideró un cambio en la forma de pago.

En igual orden expositivo, observa el Tribunal que, mediante carta fechada 10 de agosto de 2017 (fojas 643 a 645 del expediente administrativo), IDESTRA, S.A. solicitó una prórroga del plazo para ejecutar el proyecto. A dicha misiva adjuntó el Anexo #1 (véanse fojas 646 a 649 del expediente administrativo), que contiene el Cronograma de Trabajo, a través del cual la contratista se comprometió a entregar mensualmente, determinada cantidad de unidades sanitarias **terminadas**:

Id	.DT	Nombre de tarea	Duración	Comienzo	Fin
1	1	MOVILIZACION	4 días	jul 13 '17	jul 16 '17
2	2	JULIO (20 BAÑOS ENTREGADOS)	15 días	jul 17 '17	jul 31 '17
3	2.1	Frente 1	15 días	jul 17 '17	jul 31 '17
4	2.2	Frente 2	15 días	jul 17 '17	jul 31 '17
5	3	AGOSTO (30 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	ago 01 '17	ago 30 '17
6	3.1	Frente 1	30 días	ago 01 '17	ago 30 '17
7	3.2	Frente 2	30 días	ago 01 '17	ago 30 '17
8	4	SEPTIEMBRE (30 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	ago 31 '17	sep 29 '17
9	4.1	Frente 1	30 días	ago 31 '17	sep 29 '17
10	4.2	Frente 2	30 días	ago 31 '17	sep 29 '17
11	5	OCTUBRE (120 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	sep 30 '17	oct 29 '17
12	5.1	Frente 1	30 días	sep 30 '17	oct 29 '17
13	5.2	Frente 2	30 días	sep 30 '17	oct 29 '17
14	5.3	Frente 3	30 días	sep 30 '17	oct 29 '17
15	5.4	Frente 4	30 días	sep 30 '17	oct 29 '17
16	6	NOVIEMBRE (120 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	oct 30 '17	nov 28 '17
17	6.1	Frente 1	30 días	oct 30 '17	nov 28 '17
18	6.2	Frente 2	30 días	oct 30 '17	nov 28 '17
19	6.3	Frente 3	30 días	oct 30 '17	nov 28 '17
20	6.4	Frente 4	30 días	oct 30 '17	nov 28 '17
21	7	DICIEMBRE (120 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	nov 29 '17	dic 28 '17
22	7.1	Frente 1	30 días	nov 29 '17	dic 28 '17
23	7.2	Frente 2	30 días	nov 29 '17	dic 28 '17
24	7.3	Frente 3	30 días	nov 29 '17	dic 28 '17
25	7.4	Frente 4	30 días	nov 29 '17	dic 28 '17
26	8	ENERO (120 BAÑOS ENTREGADOS)	30 días	dic 29 '17	ene 27 '18
27	8.1	Frente 1	30 días	dic 29 '17	ene 27 '18
28	8.2	Frente 2	30 días	dic 29 '17	ene 27 '18
29	8.3	Frente 3	30 días	dic 29 '17	ene 27 '18
30	8.4	Frente 4	30 días	dic 29 '17	ene 27 '18

Proyecto: PRESENTADO A CON
Fecha: jul 17 '17

Tarea

División

Hito

Resumen

Resumen del proyecto

Tarea inactiva

Hito inactivo

.....

◆

Resumen inactivo

Tarea manual

solo duración

Informe de resumen man

Resumen manual

solo el comienzo

solo fin

Fue en virtud de dicho plan que la entidad aceptó conceder la primera prórroga. En este sentido, tal como se expuso en el numeral a. de este apartado, el Cronograma de Trabajo forma parte integral del contrato y debe ser respetado por ambas partes. No habiendo presentado objeciones al requerimiento de entregar las unidades sanitarias terminadas y en funcionamiento; y luego de someter a aprobación cronogramas adquiriendo el compromiso de hacer las entregas de la forma antes mencionada, el argumento esgrimido por IDESTRA, S.A., sobre la supuesta actuación arbitraria de CONADES, carece de sustento.

Asimismo, del estudio integral del expediente administrativo y el sistema electrónico, se extrae que no se suscitaron hechos atribuibles a CONADES que pudieran haber comprometido la ejecución de la obra o lesionado derechos y garantías de la contratista.



Del estudio integral del expediente administrativo y el sistema electrónico, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas concluye que la conducta de CONADES estuvo siempre dirigida por la buena fe; verbigracia, cuando la contratista solicitó una extensión de sesenta (60) días calendario (véase foja 832 del expediente administrativo), la entidad hizo un análisis del caso, determinando que ese tiempo no sería suficiente (foja 831 del expediente administrativo), por lo que aceptó las justificaciones de la hoy recurrente y le concedió cuatrocientos (400) días adicionales para ejecutar el proyecto.

Las recomendaciones ofrecidas por la entidad, la constante comunicación y seguimiento de la obra en campo también dan cuenta de la benevolencia que CONADES tuvo hacia la contratista. Con todo y ello, tal como quedó plasmado en el Informe Técnico, IDESTRA, S.A. no aprovechó las oportunidades brindadas.

Frente a lo expuesto, para este Tribunal Colegiado es evidente que la responsabilidad del incumplimiento recae plenamente sobre IDESTRA, S.A., quien siempre tuvo conocimiento de que los pagos se harían por unidades terminadas y en funcionamiento. Sin embargo, la contratista acudió a este foro para exculparse al amparo de un señalamiento sin fundamento y que, a todas luces, es incompatible con las motivaciones de la entidad al decidir resolver el Contrato COC-32-16, por lo que esta Colegiatura procede a desestimar sus pretensiones.

Recordemos que uno de los principios que rige a los contratos, en general, es el denominado *pacta sunt servada*: lo pactado obliga. De modo que el contenido del contrato es de obligatorio cumplimiento entre las partes que en él intervienen. Sobre el particular, el artículo 976 del Código Civil de la República de Panamá dispone que *“Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos”*. En el caso de marras, se ha evidenciado que IDESTRA, S.A. no cumplió con las obligaciones derivadas del Contrato COC-32-16.

Es así que la decisión de MIAMBIENTE [CONADES] de resolver el contrato es correcta, porque, al tenor de lo expresado en el párrafo que antecede, y de conformidad con el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 22 de 2006, el contratista está obligado a *“Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones dentro del término pactado”*. Así, el incumplimiento se constituye en causal de resolución administrativa del contrato, tal como lo señala el numeral 1 del artículo 113 de la ley de marras que dispone como una de dichas causales *“El incumplimiento de las cláusulas pactadas”*.

En atención a todas las consideraciones desarrolladas, en el caso bajo estudio se configuró una causal de resolución administrativa de contrato; según lo dispone la Ley de Contrataciones Públicas:

“Artículo 113. 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:

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 hubieran incluido expresamente en el contrato”.

Así las cosas, estima el Tribunal que la actuación del MINISTERIO DE AMBIENTE [CONADES] se ajustó al procedimiento para resolver administrativamente Contrato de Obra Civil COC-32-16. En virtud de ello, lo procedente es confirmar lo actuado por la entidad, con fundamento en el artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006:

“Artículo 354: (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) Confirmar lo actuado por la entidad contratante,
b) Modificar lo actuado por la entidad contratante, c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado, d) Anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).

En consecuencia, 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°010 de 29 de marzo de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE [CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE]**, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil COC-32-16 suscrito entre **MP/CONADES/UCEP e IDESTRA, S.A.** e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado.

SEGUNDO: DEVOLVER al **MINISTERIO DE AMBIENTE [CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE]** el expediente administrativo original contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión de la ejecución del Contrato COC-32-16, el cual está conformado por siete (7) tomos, según Informe Secretarial que reposa de foja 039 a 040 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil posterior a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 069-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 y Código Civil de la República de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

