



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 159-2021

APELANTE: NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A (NASE).

ACTO APELADO: Resolución No.053/2021 de 21 de octubre de 2021, por la cual la AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMÁ, resolvió administrativamente el Acuerdo Suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas, subrogado por la fiadora (NASE), con ocasión del acto público de selección de contratista de licitación abreviada por mejor valor N°2013-1-45-0-03-AV-005110, e inhabilitó a la fiadora por un (1) año.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°017-2023-TACP de 27 de enero de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

En virtud de que el contrato objeto del presente recurso de apelación, se perfeccionó antes de la entrada en vigencia de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 que reformó la Ley 22 de 2006, ley que regula la contratación pública, debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que *“a los procedimientos de selección de contratista o **contratos perfeccionados**, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”*.

Conforme al artículo 120 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011 (Ley 22 de 2006), la que sería la legislación aplicable y el artículo 319 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 (Decreto Ejecutivo 366 de 2006), que la reglamenta, este Tribunal tiene competencia privativa para conocer del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES

El 5 de junio de 2013, la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP o entidad contratante), convocó el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor N°2013-1-45-0-03-AV-005110, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*), para la obra *“Estudio, Diseño y Construcción de una Carretera por la vía Costanera, entre las Comunidades de Cuango - Santa Isabel, en el Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón”* (sic), cuya celebración fue el 27 de agosto de 2013.



Mediante la Resolución N°114-2013 de 8 de octubre de 2013, publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, fue adjudicado el acto público en estudio al Consorcio RPL-CSI Panamá, conformado por las empresas R.P.L., Construcciones C.A. y RPL Construcciones Panamá, S.A.

Consecuentemente las partes suscribieron el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013, por la suma de diecinueve millones quinientos treinta mil setecientos veintisiete balboas con setenta y tres centésimos (B/.19,530,727.73), refrendado por la Contraloría General de la República (la Contraloría) el 20 de diciembre de 2013 y publicado en *PanamaCompra* el 23 de enero de 2014.

Por medio de la Resolución No.061 de 24 de mayo de 2017, publicada en *PanamaCompra* el 26 de mayo de 2017, la ATP resolvió administrativamente el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013 e inhabilitó al Consorcio RPL-CSI Panamá, S.A. por el término de un (1) año.

Ante dicha resolución, la contratista activó la vía recursiva ante esta instancia (expediente 084-2017) y posteriormente presentó memorial desistiendo del recurso de apelación interpuesto, por lo que este Tribunal mediante Resolución N°181-2017-Pleno/TACP de 22 de noviembre de 2017, publicada en *PanamaCompra* el 5 de diciembre de 2017, admitió el desistimiento presentado.

La empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., quien fungía como garante del contrato de marras, comunicó a la ATP su decisión de subrogarse en las obligaciones y derechos del contratista. En consecuencia, la ATP y NASE, el 14 de marzo de 2018, suscribieron el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, dentro del Contrato N°064/13, refrendado por la Contraloría el 19 de noviembre de 2018 y publicado en *PanamaCompra* el 20 de noviembre de 2018.

A través de la Nota N°112-AL-264-2021 de 13 de agosto de 2021, publicada el 18 de agosto de 2021, la entidad comunicó a la contratista su intención de resolver administrativamente el referido contrato, señalando las razones y concediendo el término de cinco (5) días hábiles para que la contratista presentara sus descargos y pruebas pertinentes. Consecuentemente, la contratista presentó sus descargos el 23 de agosto de 2021 y fueron publicados en *PanamaCompra* el 7 de septiembre de 2021.

La ATP ulteriormente publicó, el 21 de octubre de 2021, el acto administrativo por el cual resolvió administrativamente el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, el Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas; ordenó a NASE el pago de la fianza de cumplimiento N°04-16-0930091-0 por la suma de diez millones quinientos diecinueve mil seiscientos veintiocho balboas con sesenta y nueve centésimos (B/.10,519,628.69), con sus endosos, y la fianza de pago anticipado N°04-08-0930092-0, por la suma de un millón ciento treinta y siete mil ciento noventa y ocho balboas con nueve centésimos (B/.1,137,198.09); e inhabilitó a NASE por el término de un (1) año.

El 27 de octubre de 2021, mediante Nota 112-AL-357-21 de igual fecha, suscrita por la Administradora General encargada de la ATP, fue remitido el expediente administrativo original, contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión del Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013, para el estudio, diseño y construcción de una carretera por la vía costanera entre las comunidades de Cuango y Santa Isabel, en la provincia de Colón, y el anuncio del recurso



presentado ante dicha entidad, según informe secretarial que reposa a foja 119 del expediente jurídico.

Posteriormente, el 29 de octubre de 2021, Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., (NASE o la subrogada, subrogada fiadora), por intermedio de su apoderado especial, el licenciado José Mazzitelli Mc Pherson, presentó y sustentó recurso de apelación en contra de la Resolución No.053/2021 de 21 de octubre de 2021, ante este Tribunal, el cual reposa de foja 026 a 045 del expediente jurídico, así como en el registro electrónico visible en *PanamaCompra*.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Resolución N°053/2021 de 21 de octubre de 2021, proferida por la Autoridad de Turismo de Panamá, publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, mediante la cual resolvió administrativamente el Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento, suscrito con NASE, el Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas, para el *“Estudio, Diseño y Construcción de una Carretera por la vía Costanera, entre las Comunidades de Cuango - Santa Isabel, en el Distrito de Santa Isabel, Provincia de Colón”* (sic), e inhabilitó a la contratista por el término de un (1) año.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

El 29 de octubre de 2021, el licenciado José Mazzitelli Mc Pherson, interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución No.053/2021 de 21 de octubre de 2021, mediante escrito visible en *PanamaCompra*, se opuso a la decisión de la entidad de resolver administrativamente el acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas, alegando lo siguiente:

1. La Ley de Contratación Pública no contempla el proceso de resolución administrativa de acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, sino del contrato original. En otras palabras, la resolución apelada nació viciada puesto que no tiene naturaleza jurídica, ni fundamento legal que la respalde.
2. En el artículo 115 de la Ley 22 de 2006, se dispone que la aseguradora tiene el derecho de optar por indemnizar los perjuicios pecuniarios o subrogarse para terminar la obra, sin embargo, no existe disposición que señale que, si la fiadora subrogada no termina la obra en el tiempo establecido, esta deba pagar la indemnización; al exigirlo, el Estado está violando los principios de seguridad jurídica y el de estricta legalidad.
3. La Ley 22 de 2006, en su artículo 83, brinda a la aseguradora subrogada la posibilidad de terminar la obra, asumiendo la sanción por el atraso imputable a ella, lo cual es una solución más eficaz para el Estado que cercenar la posibilidad de terminar la obra, para beneficio de las comunidades de Santa Isabel y Cuango.
4. El objeto contractual tiene un avance físico de 81.51%, por lo cual el perjuicio pecuniario para la ATP es de 18.49%, es decir, tres millones trescientos treinta y siete mil ochocientos sesenta y seis balboas con noventa y cuatro centésimos (B/.3,337,866.94), viene a ser es el monto pendiente de ejecutar,



del cual la aseguradora solo es responsable del 50% y no de la totalidad del importe de la fianza como pretende la entidad contratante.

5. Los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00) a los cuales asciende el monto por los trabajos ejecutados y pagados que han sufrido pérdidas, según la entidad, no tienen sustento. Adicionalmente NASE al asumir la ejecución de la obra, tiene el derecho y la responsabilidad de repararlos antes de la entrega de la obra; estos trabajos tienen garantía contra defectos de construcción y no deben ser cobrados con la fianza de cumplimiento como intenta la entidad.
6. La ATP pretende inhabilitar por el término de un (1) año a NASE, pese a que el artículo 117 de la Ley 22 de 2006, establece claramente que la inhabilitación es aplicable a los proponentes en actos públicos y no para las compañías aseguradoras que emiten las fianzas para el acto de licitación y/o el refrendo del contrato, ni a las aseguradoras subrogadas. En todo caso, las aseguradoras solo pueden ser inhabilitadas única y exclusivamente por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.
7. Sobre el incumplimiento de actividades contempladas en el cronograma y en los plazos establecidos, la actora señaló que NASE mediante la Nota N°NASE-SUB-138-2021, recibida por la entidad en agosto de 2021, le detalló y sustentó las limitaciones que le impedían llevar a cabo las mismas y expuso lo siguiente:

- a) Solución pluvial del punto crítico 0k+00 al 0k+576: el tercero ejecutor, Estructuras Nacionales, S.A., quien tiene la concesión para la extracción del material pétreo y su molienda para todo el proyecto, con conocimiento de la ATP, enfocó más su concesión para extraer material pétreo hacia la construcción de una carretera de su propiedad, ubicada en una finca en el sector de Cocuyé, y la ATP no ejerció presión a pesar de lo solicitado por NASE en atención al artículo 72 del Código de Recursos Minerales de Panamá.
- b) Canales o cunetas pavimentadas de la 0k+00 a 20k+895: las cuentas en el tramo de 0k+000 (Corregimiento de Cuango) al 15k+017 (Corregimiento de Palmira) fueron desarrolladas, salvo algunas que, en el desarrollo de los trabajos de reparación durante el 2021, pudieron haberse afectado y requieran reparación.

En el tramo de 15k+017 a 20k+895 (sector de Cocuyé), existen 4,100 metros lineales de cunetas pavimentadas, bajantes y cunetas en banquetas que están fuera de las cantidades del proyecto, porque estaban comprendidas en el tramo de la estación 18k+830 a la estación 20k+895 (sector de Cocuyé), cuyas cantidades no aparecen en ninguna adenda, ni son parte del proyecto, se extendió en planos solo para llevar la carretera, que debía llegar hasta el corregimiento de Santa Isabel, a las puertas de una finca privada para su beneficio con el aval de la ATP, quien aprobó los planos. NASE solicitó la respectiva adenda y fue aprobada por la representación técnica del proyecto, el MOP, en consecuencia, fue la ATP que impidió la ejecución del trabajo.

- c) Solución de puntos críticos, estación 13k+400, 14k+100, 14k+700: trataba de reparaciones por los daños en la vía ocasionados por los tiempos de paralización, principalmente los meses que durante la pandemia no se pudo trabajar, se realizaron en porcentaje superior al 90% y los costos fueron



asumidos por NASE, y esta actividad no es parte de las actividades de las cuentas de avance y, para culminar su desarrollo hizo falta principalmente el suministro de la capa base con el mismo material pétreo, cuyo concesionario era el tercero ejecutor, Estructuras Nacionales, S.A.

- d) Drenajes tubulares: técnicamente era improcedente desarrollar cabezales, recolocar tuberías y continuar estos trabajos sin poder desarrollar los manejos pavimentados (cunetas) de las escorrentías que, con toda seguridad, causarían daños a estas estructuras, debido a que la ATP no dio respuesta sobre la adenda solicitada por NASE, para abarcar los poco más de 4,100 metros lineales de cunetas, lo que era vital para manejar las aguas superficiales en este tramo.
 - e) Excavación no clasificada: esta actividad se desarrollaba de acuerdo con la necesidad de excavación del proyecto y la correspondiente limpieza de cauces, dependía de los avances de los puntos críticos, que solo esperaban la definición de los manejos de las escorrentías pluviales (cunetas), para terminar el proyecto (adenda solicitada).
8. Con relación a la supuesta falta de ejecución durante el año 2020, NASE presentó las cuentas de avance N°21 el 12 de noviembre de 2020, por B/.512,226.57, y la N°22 el 4 de diciembre de 2020, por B/.117,018.18, pese a las limitaciones impuestas por el MINSA, para el inicio de los trabajos, que involucraban reducir el personal en campo, antes de finalizar el año 2020, logró facturar más del 30% del presupuesto asignado.

En el 2021, a diferencia del 2020 que fue un año duramente golpeado por la pandemia, la ATP no asignó ninguna partida presupuestaria para la obra en estudio, lo que trajo como consecuencia que para NASE fue sumamente difícil gestionar fuentes de financiamiento para los trabajos pendientes de ejecutar, ya que toda estructura financiera necesita una fuente de repago que no existía, debido a que la ATP no contaba con partida presupuestaria, cómo pretendía la culminación del proyecto para el 4 de noviembre de 2021, sin contar con la partida correspondiente, ni siquiera con la aprobación de la Junta Directiva de la entidad.

9. En cuanto al incumplimiento por abandono de la obra, en el tramo comprendido entre la estación 0k+000 a la estación 15+017, la subrogada fiadora concentraba sus esfuerzos en el resto de la vía para poder presentar cuentas de avances que finalmente presentó, era muy complejo lograr avances adicionales por las limitaciones de bioseguridad impuestas. Tratándose de casi 21 kilómetros de vialidad, con las limitaciones por COVID 19 de personal en campo, es lógico comprender que habría tramos que no se trabajarían, hasta que la situación mejorara en el país.
10. Respecto al incumplimiento del proceso de indemnización a las fincas afectadas, la actora indicó que con anterioridad informó a la entidad, que NASE realizaba gestiones con la Alcaldía de Santa Isabel, para adelantar las actualizaciones del tramo entre los corregimientos de Cuango, Playa Chiquita y Palmira; adicional, realizó consulta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Arguyó que, si bien las indemnizaciones son responsabilidad de NASE, fue



notable el poco interés y retención de información por parte de la ATP, toda vez que sabía que el tercero ejecutor, Estructuras Nacionales, S.A., había adelantado indemnizaciones y dilataba su entrega; incluso en el acto administrativo apelado, manifestó que tenía la información de los avances logrados por el tercero ejecutor, sin embargo, entendía que, por ser parte de la subrogada fiadora, debía reposar en sus archivos.

11. Con relación a la deficiencia en la calidad de la ejecución de la obra, la representación de la parte actora expresó que, por tratarse de un proyecto constructivo, se encuentran fallos o deficiencias que deben ir corrigiéndose, para ello se manejaba con laboratorios de ensayos de materiales.

Como contratista responsable, las deficiencias encontradas fueron subsanadas a lo largo del proyecto, incluso aquellas que ya habían sido aprobadas por el MOP, la ATP y Contraloría, para cumplir con los requerimientos del pliego de cargos, lo que demuestra el interés de NASE de cumplir el contrato.

Por todas las consideraciones expuestas, la parte actora solicitó a este Tribunal, anular en todas sus partes el acto administrativo apelado.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

El 27 de octubre de 2021, mediante nota 112-AL-357-21 de igual fecha, suscrita por la Administradora General encargada de la ATP, visible a foja 002 del expediente jurídico, publicada el 7 de junio de 2022 en *PanamaCompra*, fue remitido el expediente administrativo original, contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión del Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013 y el anuncio del recurso presentado ante dicha entidad, según informe secretarial que reposa a foja 119 del expediente jurídico.

V. ETAPA PROBATORIA

Dado que en las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo, así como de lo planteado por la apelante, se desprendían afirmaciones no probadas, atendiendo al artículo 147 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y al artículo 893 del Código Judicial, normas aplicables supletoriamente al proceso que nos ocupa, en la búsqueda de la verdad objetiva y material, el Sustanciador ordenó la práctica de pruebas de oficio tendientes a esclarecer dichas afirmaciones, para dilucidar puntos oscuros o dudosos.

A. Pruebas de informe

Mediante la Resolución N°022-2022-TACP de 29 de abril de 2022 (Pruebas), de conformidad con el artículo 361 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, en concordancia con el artículo 178 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, este Tribunal, en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y ordenó pruebas de oficio a: Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas y Autoridad de Turismo de Panamá.

La ATP, a través de la nota 112-AL-140-2022 de 10 de mayo de 2022, remitida a este Tribunal el 13 de mayo de 2022, publicada en igual fecha en *PanamaCompra* y visible de foja 151 a 153 del expediente jurídico, señaló lo siguiente:

“ ...



- 1- **Para la vigencia fiscal 2021, ¿en qué fecha la Autoridad de Turismo de Panamá, solicitó la partida presupuestaria para el proyecto del contrato antes referido? ¿qué monto fue solicitado? De haber sido solicitada dicha partida ¿en qué fecha fue aprobada por el MEF y por qué monto?**

Respuesta:

Para la vigencia fiscal 2021, en el anteproyecto de presupuesto que se entregó el 30 de abril de 2020 al Ministerio de Economía y Finanzas, se solicitó la suma de B/. 5,588,801.00, para el proyecto de la carretera Cuango-Santa Isabel; en el presupuesto aprobado el Ministerio de Economía y Finanzas no asignó fondos para la vigencia fiscal 2021, para dicho proyecto. Este presupuesto fue aprobado mediante Ley No.176 de 13 de noviembre de 2020, en la Gaceta Oficial No.29,153-B. En el año 2021 la empresa no presentó ninguna cuenta a la Autoridad de Turismo de Panamá, de haber la presentado, existen los mecanismos presupuestarios para un crédito adicional.

Creemos importante informar que para la vigencia fiscal 2020, el proyecto tuvo un presupuesto aprobado de B/. 2,000,000.00, de los cuales solo se pudo devengar la suma de B/. 408,379,84, quedando un saldo importante sin ejecutar, toda vez que la empresa no presentó cuentas.

- 2- **¿Cuál es el saldo actual por pagar a la empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. Exponga las razones por las cuales no se ha cancelado el monto total del contrato y si aún hay cuentas presentadas por dicha empresa, que queden pendiente por cancelar?"**

Respuesta:

Según se refleja en los libros contables de la Autoridad de Turismo de Panamá, sobre dicho contrato queda un saldo por pagar de Cinco Millones Ciento Ochenta Mil Cuatrocientos Veinte Balboas con 52/100 (B/. 5,180,420.52), el cual no se ha podido cancelar por falta de ejecución de la obra, lo que imposibilitó a la empresa para presentar cuentas a la ATP.

El monto total del contrato no ha sido cancelado debido a que la empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. (NASE), no ha presentado gestiones de cobro desde el año 2020, fecha en que presentaron la cuenta No. 22.

En la actualidad la Autoridad de Turismo de Panamá no tiene cuentas por pagar a favor de Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. (NASE), ya que la última cuenta presentada por dicha empresa, que se identifica con el No. 22 fue debidamente cancelada por la Autoridad de Turismo de Panamá. En consecuencia, podemos manifestar al Tribunal que, a la fecha, no hay cuentas presentadas por la empresa pendientes de pago, ya que todas las que fueron presentadas a conformidad, han sido canceladas.

Es importante señalar que, las dos últimas cuentas presentadas por NASE son:

- Cuenta No.21, que se presentó ante la ATP el 12 de noviembre de 2020, su pago fue honrado el 24 de marzo de 2021 mediante reserva de caja.
- Cuenta No.22, se presentó el 4 de diciembre de 2020, se pagó el 17 de diciembre de 2020. Luego de esta cuenta, la empresa no presentó ante la ATP ninguna otra cuenta.

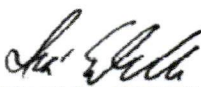
Por último, debemos señalar que para la vigencia 2022 en el anteproyecto de presupuesto que se entregó al MEF el 30 de **abril de 2021** le fue solicitada la suma de B/. 7,000,000.00, para la carretera Cuango -Santa Isabel, ya que se tenía en cuenta la posibilidad de una adenda para seguir adelante con el proyecto (tómese en cuenta que, para el mes de abril de 2021, la ATP seguía su relación contractual con NASE). En el presupuesto del año 2022, aprobado mediante la Ley No. 248 de 29 de octubre de 2021 se asignaron B/. 3,000,000.00. Cuando



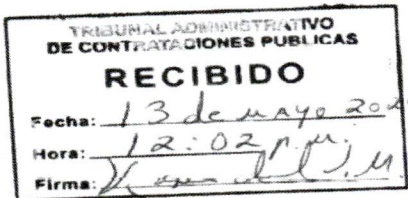
se inicia la ejecución del presupuesto del año 2022, la ATP ya había tomado la decisión de resolver la relación contractual con NASE por falta de ejecución del proyecto. A la fecha podemos certificar que en el presupuesto de la Autoridad de Turismo de Panamá tenemos dicha partida, la cual no se ha utilizado.

Para su referencia, adjuntamos copia debidamente certificada del reporte de pago de la cuenta No. 22, gestión de cobro y factura de la misma. (ultima cuenta recibida en la Autoridad de Turismo de Panamá).

Atentamente


IVAN X. ESKILDSEN A.
Administrador General

IXE/ss/dj
289/21



RECIBIDO

TACP

22 MAY-22 PM 12:02

A su vez, el MEF, mediante la nota MEF-2022-26072 de 11 de mayo de 2022, remitida a este Tribunal el 16 de mayo de 2022, publicada en igual fecha en *PanamaCompra* y visible a fojas 159 y 160 del expediente jurídico, manifestó lo siguiente:

“ ...

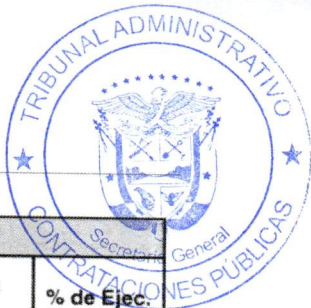
Luego de realizado el análisis respectivo, al Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 que corresponde al presupuesto de inversión bajo la partida presupuestaria G.11450523 proyecto “Construcción Vía Cuango, Santa Isabel”, le informamos lo siguiente:

1. Para la vigencia fiscal del año 2020, el Presupuesto Ley para la partida G.1145523, proyecto “Construcción Vía Cuango, Santa Isabel”, fue de Dos Millones de Balboas solamente (B/.2,000,000.00) con una ejecución de cero por ciento (0%).

DETALLE		2020			
		Presupuesto Ley (B/.)	Presupuesto Modificado (B/.)	Ejecución Real (B/.)	% de Ejec.
	TOTAL	2,000,000	1,508,530	0	0.0
145.1.1.05.23	Construcción Vía Cuango Santa Isabel	2,000,000	1,508,530	0	0.0

2. Para la vigencia fiscal del año 2021, el Presupuesto Ley para la partida G.1145523, proyecto “Construcción Vía Cuango, Santa Isabel”, fue de cero, ya que no se recomendó. Para esta vigencia la ATP, solicitó en su Anteproyecto de Presupuesto, un monto de B/.3,588,801.00, entregado al MEF el 30 de abril de 2019. De acuerdo al Artículo 267, Capítulo 2, de la Constitución de la República de Panamá, indica que el Órgano Ejecutivo, en este caso el MEF, elabora el proyecto de Presupuesto General del Estado y el Órgano Legislativo es quien lo rechaza o aprueba.

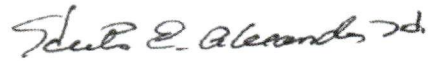
Mediante la Ley N°176 del 13 de noviembre de 2020, fue aprobado el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2021.

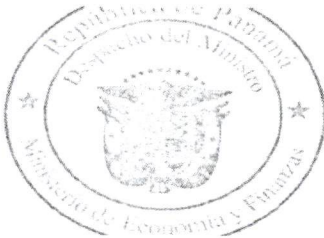


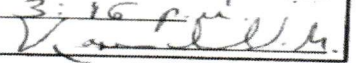
DETALLE		2021			
		Presupuesto Ley	Presupuesto Modificado	Ejecución Real	% de Ejec.
	TOTAL	0	0	0	0.0
145.1.1.05.23	Construcción Vía Cuango Santa Isabel	0	0	0	0.0

3. Para las vigencias fiscales correspondientes a los años 2020 y 2021, por situación a nivel mundial de la pandemia se tomó la medida de Contención, pero esta medida no fue aplicada a la partida G.1145523 Construcción Vía Cuango, Santa Isabel. Por lo tanto, el MEF no aplicó contención, no disminuyó, no congeló o no afectó de alguna manera esta partida al punto que no pudiera cumplir con sus obligaciones.
4. El MEF solo puede indicar lo que ha señalado en el Punto N°1 y N°2. Para la vigencia 2020 se recomendó para la partida G.1145523 proyecto “Construcción Vía Cuango, Santa Isabel” la suma de B/.2,000,000.00 y para la vigencia 2021 no se recomendó asignación presupuestaria a este proyecto. Se puede tener acceso al presupuesto de una Entidad, en la Gaceta Oficial de la República de Panamá, luego de ser aprobado por el Órgano Legislativo, en este caso por la Asamblea Nacional.

Atentamente,


Héctor E. Alexander H.
Ministro
HEAH/CEGM/KdeA/FS/jg



JURISDICCION ADMINISTRATIVA	
DE CONTRATACIONES PUBLICAS	
RECIBIDO	
Fecha:	16 de mayo 2022
Hora:	3:16 p.m.
Firma:	

RECIBIDO
TACP
122 MAY 16 PM 0116

Por último, la Contraloría, por medio de la nota N°930-2022-ING-DADIG de 13 de mayo de 2022, remitida a este Tribunal el 18 de mayo de 2022, publicada en igual fecha en *PanamaCompra* y visible a fojas 163 y 164 del expediente jurídico, indicó lo siguiente:

“ ...

1. El último porcentaje de avance en las obras, según las constancias que existan en sus archivos, información y/o documentación en soporte de papel, expedida por la Contraloría y/o la Autoridad de Turismo de Panamá y/o el Ministerio de Obras Públicas, o cualquier otra entidad o persona. E igualmente se le solicita, muy respetuosamente, amplíe todo aquello que a su juicio puede ser relevante, en cuanto al porcentaje de avance, y aporte copia de los respectivos documentos.
- R/. En cuanto a esta pregunta tenemos a bien indicarle que la Contraloría General de la República no mantiene en sus archivos la documentación en soporte de papel, ya que la misma reposa en la entidad contratante; sin embargo, conforme a la información registrada en el Sistema de Control de Obras del Estado “COBE” de la Contraloría General de la República, dicho contrato cuenta con un último porcentaje de avance físico de 81.50% acumulado en el soporte de cuenta 22 (adjunto), cuyo periodo es del 24 de febrero de 2020 al 23 de marzo de 2020.
2. ¿A cuánto asciende el saldo actual, es decir, el monto pendiente por pagar al contratista / fiadora subrogada?



R/. La Dirección Nacional de Ingeniería, no mantiene información de saldos o montos, pagados o por pagar; sin embargo, conforme a la información registrada en el Sistema de Control de Obras del Estado "COBE" de la Contraloría General de la República, en lo concerniente a la información contenida en el avance físico recibido en campo, según soporte de cuenta 22, los trabajos ejecutados a dicha fecha ascienden a un monto de B/.14,710,340.43.

3. Informe si en ocasión de la pandemia ¿la Contraloría General de la República u otra entidad, han regulado (vía decreto, circular, directivas, etc.) lo relativo a la dispensación o flexibilización de las exigencias de ejecuciones de contratos de obras públicas?

R/. La Contraloría General de la República en ocasión de la pandemia, en lo que respecta a la dispensación o flexibilización de las exigencias de ejecuciones de contratos de obras públicas, se rigió en base a las resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud.

B. Prueba pericial

A través de la Resolución de Pruebas Nro.034-2022-TACP de 3 de junio de 2022, publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, en atención al artículo 362 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, que faculta al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas a ordenar la práctica de las pruebas que considere oportunas o necesarias, tendientes a esclarecer los hechos fundamentales para la decisión que deba adoptar, este Tribunal en Sala Unitaria, ordenó la práctica de prueba pericial, con la finalidad de establecer el avance y estado de los trabajos en el sitio de las obras, objeto del Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013, sus adendas y el Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento, suscrito entre NASE y la ATP.

Así las cosas, mediante la Providencia N°001-2022-TACP de 22 de junio de 2022, publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, fueron reconocidos e instalados los peritos designados por las partes, se nombró el perito de este Tribunal y se fijó el cronograma de actuaciones. En consecuencia, llegada la fecha establecida para la práctica de prueba pericial, es decir, el 29 de junio de 2022, se realizó la toma posesión del cargo a cada perito y se levantó *Acta de prueba pericial*, suscrita por los intervinientes, documentos todos publicados en *PanamaCompra* el 30 de junio de 2022, incluyendo la transcripción del acta referida, en la que se plasmó la finalidad de la prueba pericial, conforme la Resolución Nro.034-2022-TACP de 3 de junio de 2022 (Pruebas), y el recorrido realizado.

El 8 de julio de 2022, el ingeniero Rodrigo A. Bonilla R., perito de Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., remitió su informe, visible de foja 235 a 257 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* en igual fecha, sobre el cual se le realizó interrogatorio, el 12 de julio de 2022, visible a fojas 312 y 313 (anverso y reverso) del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* el 19 de julio de 2022. Veamos lo medular:

"...

PREGUNTA: Diga el perito, si el informe que se le pone de manifiesto, fue elaborado por él, y si el contenido del mismo corresponde a su dictamen o experticia. **CONTESTÓ:** que sí. **PREGUNTA:** Diga el



perito, de acuerdo a su informe ¿cuál sería el porcentaje de avance de los trabajos realizados a cargo de la subrograda fiadora, y el estado de los mismos?

CONTESTÓ: lo detallé por actividades y según lo que se presentó en la cuenta 22.

PREGUNTA: de acuerdo a su informe, usted señala que se estableció un avance por actividad, y de acuerdo con la última cuenta presentada, es decir, la cuenta #22, pudiera determinar el perito, un porcentaje de avance global de la obra?

CONTESTÓ: hay que destacar que la obra fue suspendida, han pasado inviernos y veranos según las notas enviadas, hay deterioros en las actividades fuertes del proyecto, como es el material selecto y capa base, esa es la estructura del pavimento. **En este momento se incorpora a la diligencia de preguntas y repreguntas, el magistrado sustanciador Luis Mariscal;** continuando con la respuesta del perito, indica que este material, hay que volverlos a mixturar, es decir, hay que volver a levantarlo todo, porque ya ha pasado el tiempo y habría que volver a tirarlo, aunque el material esté en sitio, hay que volver a mixturar. A raíz de esa actividad, el porcentaje de avance que se puso en el informe, lo que es la cuneta, riego de imprimación, primer sello y segundo sello, no podrán avanzar hasta que la capa base y el material selecto sean certificados por un laboratorio de suelo, sabiendo esto, habría que tomar en cuenta los tiempos de reparación de todo el proyecto, no solo qué falta para su culminación; para mi opinión lo que es el material selecto, en teoría solamente faltaría en el tramo 2, pero hay que verificar en el 1, si bien es cierto, yo di 30 días para su culminación, los 30 días incluyen el tramo 2 y verificación del tramo 1, lo mismo pasa con la capa base que está en el tramo 1 y también hay que hacer las verificaciones y al tramo 2 completo. Estas son las actividades del proyecto, si esto no lo tenemos bien estructurado o estable, las cunetas no pueden ser hechas, aunque algunas ya están hechas, habría que verificar que no estén agrietadas o rotas. Podemos observar que en la estación 6K+508, se hizo una parada el día de la visita y se verificó que ahí presenta un golpe en la cuneta y evidentemente eso debe ser reparado por el contratista, ya que debe estar en óptimas condiciones, pero esto no implica que en otros puntos esté rajado; prosiguiendo con la pregunta del porcentaje, se podría decir que el proyecto está en un 50% de avance aproximadamente, contemplando el deterioro del invierno y verano, el tiempo que estuvo detenido y por culminar el proyecto.



...

es por eso que recomendé 440 días, contemplando

el tiempo de invierno, la burocracia de permisos y la culminación, reparaciones del mismo. **PREGUNTA:** ¿Usted se ratifica en el tiempo total de 440 días?

CONTESTÓ: sí, contemplando la época lluviosa en que nos encontramos y permisos necesarios, si contemplamos el tiempo que la Autoridad de Turismo de Panamá describe, el permiso del Ministerio de Comercio e Industria sería de 1 año, esta es una variable que no se contempla en este caso. También menciono que el precio de la capa base de B/.45.00 dólares el metro cúbico, la bajaron a B/.28.70 dólares el metro cúbico.

...

PREGUNTA: ¿Cuál es su opinión de acuerdo a la calidad del trabajo realizado? **CONTESTÓ:** la calidad del trabajo ahorita no se puede precisar porque ha pasado inviernos y veranos, y el tráfico local ha ayudado a deteriorar la calle, por eso es que la calidad es buena, porque se ha mantenido, es verdad que hay que reparar ciertos puntos por la inclemencia del tiempo, pero en términos generales, la calidad es bastante buena, pero le falta para que se mantenga en óptimas condiciones y dure el tiempo de diseño estipulado en los planos y pliego de cargos.

...

PREGUNTA: ¿tiene usted alguna consideración adicional que desee hacer? **CONTESTÓ:** el contratista que vaya hacer el trabajo, debe tener diversos equipos de trabajos, tanto de maquinaria como de mano de obra en las estructura de los puentes y para la construcción de las cunetas, en los puentes, si bien es cierto están completos, les falta detalles de terminación, como por ejemplo en el puente número 5 que se encuentra sobre el Río Santa Isabel en la estación 20K+400, las bases del puente están expuestas, y es importante atacar con relleno y zampeado lo antes posible para evitar el daño o colapso de uno de los pilotes del puente o el acceso al puente, es decir, en cuanto se le dé la orden de proceder al contratista, que sea prioridad atacar ese punto. Con respecto a la estación 0K+000 a la 0k+576, en el pliego de cargos no se indica que haya que buscarle una solución, y el contratista en su momento imagino que nadie le dio una respuesta, y él debía continuar, y lo que hizo fue subir un poco más el nivel de la calle.

...

Así también, el 8 de julio de 2022, el ingeniero Didio Alberto Ríos Oliva, perito de



la Autoridad de Turismo de Panamá, remitió su informe, visible de foja 260 a 272 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* en igual fecha, sobre el cual se le realizó interrogatorio, el 14 de julio de 2022, visible de foja 314 a 318 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* el 19 de julio de 2022. Veamos lo medular:

“ ...

PREGUNTO:

Diga el perito, atendiendo al informe presentado, cual es el porcentaje de avance de los trabajos realizados por NASE, y el estado de los mismos. **CONTESTÓ:** En general la obra tiene un avance del 45 % ya que el trabajo hecho, tendrán que repararlas y si fuere que esos trabajos no tuvieran que repararse, pudiéramos hablar de un 60% de avance, en el informe, detallamos el avance de las actividades efectivamente ejecutadas hasta esta fecha, en la cual podemos mencionar los siguientes: 1- el alineamiento y levantamiento topográfico, esa actividad cuenta con un 75% de avance, toca terminar niveles anchos de carril y curvas verticales. 2. Movimiento de tierras cuenta con un 85% de avance, ya que los cortes y conformación de taludes y rellenos ya han sido realizado, no obstante, hace falta conformar cunetas, cauces de quebradas y ríos y los taludes en la proximidad de los puentes. 3- la construcción de cunetas, están tienen un 50% de avance, hay muchos tramos por reparar que se encuentran agrietados, y hay otros tramos que hay que limpiar, porque están llenos de tierra, gracias a la erosión de los taludes, y hay otros tramos que hay que conformar y luego construir. 4- conformación de la calzada de rodadura, esa tiene un 30% de avance, que tenemos muchos que reparar, donde toca agregar material nuevo, compactar y hacer pruebas de laboratorio de suelo. 5- puentes viales, esos tienen un 75% de avance, ahí se tiene que hacer especial revisión a barandas, señalización horizontal y vertical y la conformación de los taludes y zampeado, en las entradas y salidas de los puentes. **PREGUNTA:** Diga el perito, el porcentaje de avance global señalado en su respuesta anterior (45%), ha sido tomado en función de las 5 actividades, ya explicadas? **CONTESTÓ:** se ha tomado en cuenta las 5 actividades ya nombradas, así como también un listado amplio de actividades que están por ejecutar, entre ellas las más importantes están: terminar de conformar la calzada en capa base compactada, la aplicación de la carpeta asfáltica, el control de erosión que hay que hacerle a los taludes, la señalización horizontal y vertical de todo el proyecto, el zampeado faltante en los taludes donde el diseño lo solicite.



PREGUNTA: atendiendo a los términos acordados, en cuantos días ~~aproximados~~, diría usted que podría terminarse la obra **CONTESTÓ:** el tiempo ~~estimado~~ para culminar la obra, según nuestra experiencia, podría ser aproximadamente de 8 meses, incluyéndolo en un solo turno; si la empresa colocase 2 turnos de trabajo, este tiempo podría reducirse considerablemente.

...

PREGUNTA: exponga sus consideraciones en cuanto a la calidad de trabajo realizado con relación al pliego de cargos, contratos, cronograma de trabajo, adendas y acuerdos suplementario de fianza de cumplimiento. **CONTESTÓ:** de acuerdo a lo observado en la visita al sitio, podemos decir que los trabajos realizados iban bien encaminados desde el kilómetro 0 hasta el kilómetro 15, a lo que se refiere a calzada, cuneta y movimiento de tierras, sin embargo del kilómetro 15 en adelante, la conformación la notamos con un material distinto, no cumpliendo con los anchos especificados en el diseño y se nota que al momento de la ejecución, no se preocuparon por la compactación del material y la ejecución de los drenajes pluviales necesarios, otro punto importante sería que se percibe un deterioro y afectación de zonas puntuales, debido al paso de vehículos pesados y a las lluvias que nos traen de cada año, hay que agregar que el estudio hidrológico hecho por la empresa que ganó el contrato en su momento, no ha sido el mejor ya que vemos zonas inundables que no tienen en el diseño un drenaje apropiado, esto se agrava por el hecho de que hay una construcción deficiente de las cunetas que han generado deslizamientos de tierras importantes, en general entendemos que el abandono, o no terminación de los trabajos ha sido un acto muy irresponsables porque la vía en estas condiciones y de no terminar los trabajos pronto, representa un peligro para la comunidad que la transita en vehículos. **PREGUNTA:** usted nos da su parecer respecto a ciertas deficiencias de diseño, específicamente a los drenajes y tratamiento de las aguas, por tanto, le preguntamos si ¿ese concepto de diseño, se le puede reprochar tanto a la empresa original, al Consorcio, a la Aseguradora que asumió la subrogación, e incluso a la entidad que tuvo que haber aprobado ese diseño? **CONTESTÓ:** el tema del estudio y diseño hidrológico correspondía como el contrato lo dice, a la empresa que ganó el proyecto en licitación pública, sin embargo, no exime de responsabilidad a todas las partes involucradas; considero que, en el transcurso de la ejecución de la obra, las partes debieron



identificar los puntos inundables, los puntos con problemas de cauces mayores a los estimados y hacer cambios en el diseño original, todo respetando cantidades y valores económicos del contrato. **PREGUNTA:** exponga cualquier otra explicación técnica que usted considere de utilidad y que le sirva al tribunal para el arribo de su decisión. **CONTESTÓ:** consideramos que el trabajo pendiente por hacer en este proyecto, primero, deben hacerlo con una empresa de experiencia en construcción de carreteras, pueden empezar hacer trabajos a la brevedad posible, pero si es recomendable que los trabajos que incluyen movimiento de tierras, conformación de taludes, el encauce de ríos y quebradas, deberán hacerse en épocas seca; recomendamos que como mínimo tengan en obra al menos de 7 a 8 equipos o cuadrillas de trabajos, trabajando simultáneamente, y que den prioridad a los problemas de erosión en la proximidad de los puentes, todo esto con la conformación de taludes, el encauce de ríos y quebradas, deberán hacerse en épocas seca; recomendamos que como mínimo tengan en obra al menos de 7 a 8 equipos o cuadrillas de trabajos, trabajando simultáneamente, y que den prioridad a los problemas de erosión en la proximidad de los puentes, todo esto con la finalidad de terminar el proyecto con la calidad y en el tiempo que lo requiera la Autoridad de Turismo, que es el dueño del proyecto.

...

considero que es importante y se pueden hacer trabajos los más pronto posible, entre los cuales puedo mencionar los siguientes: limpiar todas las obstrucciones existentes en las cunetas hoy día, reparar estas cunetas donde se requiera, conformar y construir los tramos de cunetas pendientes, trabajar el control de taludes existentes, trabajar los puntos donde el proyecto requiere paradas, trabajar en sellos de juntas de puentes, reparaciones y pinturas de vigas metálicas, confección de barandales de los puentes, terminar instalación de cajones pluviales, concretos de las aletas de los cajones ya instalados. Adicional considero que en este tiempo es importante la obtención de los permisos para extracción y suministro de material pétreo, así como también el estudio y diseño para la solución del problema de inundación que se presenta en los primeros 500 kilómetros del proyecto; es importante buscar la manera y aprovechar las ventanas que nos regale el clima para terminar de conformar los taludes y por ende el zampeado en las proximidades de todos los puentes.

..."



En tanto, el 8 de julio de 2022, la ingeniera Analissa Icaza, perito del Tribunal, remitió su informe, visible de foja 278 a 299 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* en igual fecha, sobre el cual se le realizó interrogatorio, el 19 de julio de 2022, visible a fojas 319 y 322 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* en igual fecha. Veamos lo medular:

“ ...

PREGUNTA: Diga la perito, atendiendo al informe presentado, cual es el porcentaje de avance de los trabajos realizados por NASE, y el estado de los mismos. **CONTESTÓ:** el porcentaje de avance según la diligencia y la revisión de los documentos proporcionados, es de 52.12%; el porcentaje estimado, está en función del peso que tiene cada actividad dentro del presupuesto, por lo que el estado general de la obra va variar dependiendo de cada actividad. En cuanto a los drenajes requieren limpieza a lo largo de toda la carretera, y en algunos puntos, su reconstrucción, a pesar de que fueron construidos y pagados, hay que atenderlos para que funcionen adecuadamente; en cuanto a la calzada, requiere volver a realizar pruebas de laboratorios de suelo y revisar espesores en varios puntos de la carretera presentan huecos, huecos con agua, material suelto y se requiere revisar el ancho de la calzada conforme al pliego de cargos ya que en algunos puntos el ancho de la calzada es irregular. En cuanto a los taludes, se realizaron los trabajos de banquetas necesarios, pero se debe continuar con el control de erosión. Los puentes presentan un estado general en cuanto a la inspección visual, bueno, pero requieren a un trabajo por terminar, como lo son las barandas, sellados de juntas, pintura, construcción y rehabilitación de zampeados. La carretera tiene un avance del 52.12% lo que indica que hay trabajos finalizados, pero por el tiempo transcurrido desde la realización de estos trabajos, es necesario volver a realizar algunos de ellos. **PREGUNTA:** teniendo presente que, pese al porcentaje de avance, existen puntos críticos que pudiera involucrar trabajos adicionales, a objetos de mantener la seguridad de la vida, le preguntamos, sí en su opinión, ¿se podría estimar un porcentaje de trabajos adicionales a los proyectados con la finalidad de mantener la vía en uso y segura? **CONTESTÓ:** el porcentaje de 52.12% involucra todo lo que se ha construido a la fecha de la diligencia, tanto con el primer Consorcio como por NASE, sin embargo, al tener que reevaluar los puntos críticos que van a generar trabajos adicionales, claramente puede llevar al aumento del presupuesto y a la disminución del porcentaje de avance mencionado. **PREGUNTA:** a vida cuenta del deterioro que



se encuentra la calzada, podría suponerse que el presupuesto del proyecto, tendría que aumentar, en su opinión que consecuencia genera para este proyecto, el deterioro que actualmente se percibe en la calzada. **CONTESTÓ:** la calzada que fue conformada hasta el nivel de capa base en los 15 primeros kilómetros, no se finalizó con el doble sello asfáltico, por lo que, es necesario volver a conformar la misma antes de colocar el doble sello asfáltico, y eso aumenta el presupuesto establecido. **PREGUNTA:** atendiendo a los términos acordados, en cuantos días aproximados, diría usted que podría terminarse la obra. **CONTESTÓ:** la cantidad de días estimado ideal si la carretera estuviera en óptimas condiciones, sería aproximadamente 267 días, que equivale a 9 meses aproximadamente, sin embargo, considerando los daños que se presentan, el ataque a los puntos críticos y las lluvias, eso fácil pudiera irse a 400 días, es decir, 1 año y 2 meses.

PREGUNTA: en relación con la ejecución del proyecto, específicamente a la altura de 0K+500, según se deduce es área inundable, que se debe hacer para superar la potencial circunstancia de sumersión de la calle. **CONTESTÓ:** lo primero que se debe hacer, es un estudio hidrológico para determinar esa zona inundable, y los niveles de agua en ese punto, en base a ese estudio se puede rediseñar el nivel de grado de la carretera y los apropiados drenajes para manejar las aguas. **PREGUNTA:** de retomarse el proyecto, ¿cuál sería la época ideal para el inicio de la obra? Teniendo presente que estamos en periodo de lluvia y de la existencia de puntos críticos que potencializan la inseguridad de la vía, en su opinión ¿qué trabajos deberían iniciarse primero y por qué. **CONTESTÓ:** los trabajos debieran iniciarse ya para que no se siga deteriorando la vía; el periodo ideal es el verano por el tema de las lluvias, los trabajos que deben ser atendidos como prioridad, son las obras de drenaje longitudinal y transversal, los taludes y la conformación de la calzada (que involucra, rellenos en algunos puntos). **PREGUNTA:** exponga sus consideraciones en cuanto a la calidad de trabajo realizado con relación al pliego de cargos, contratos, cronograma de trabajo, adendas y acuerdos suplementario de fianza de cumplimiento. **CONTESTÓ:** de acuerdo al pliego de cargos, la carretera se fue construyendo según los requisitos que el mismo exigía, el cronograma se fue afectando por el tema de las lluvias y otras actividades, pero entiendo fue atendida en las adendas. **PREGUNTA:** exponga cualquier otra



explicación técnica que usted considere de utilidad y que le sirva al tribunal para el arribo de su decisión. **CONTESTÓ:** considero que los puentes deben ser evaluados por un ingeniero estructural por seguridad, y dentro de las otras consideraciones es importante elaborar un estudio de suelos (como compactación y revisión de espesores, para asegurar la calidad de la carretera) y otra sería, evaluar construir la vía hasta Santa Isabel.
...”

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Criterios de interpretación

1. 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 sustancial”.

“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”.

2. 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 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 35. 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”.

B. Normativa aplicable al recurso

El acto público N°2013-1-45-0-03-AV-005110, fue convocado el 5 de junio de 2013, celebrado el 27 de agosto de 2013 y adjudicado el 8 de octubre de 2013. En tanto, el Contrato No.064/13 fue suscrito el 29 de octubre de 2013 y refrendado



por la Contraloría el 20 de diciembre de 2013, es decir, se perfeccionó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reformó la Ley 22 de 2006, por lo que debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que se le aplicarán las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento, es decir, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

Resulta importante establecer que conforme al artículo 74 de la Ley 2 de 2006, los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación, veamos:

“Artículo 74. Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. (El subrayado es del Tribunal).

C. Resolución administrativa del contrato

Expresados los antecedentes del proceso y en atención a las constancias procesales correspondientes al recurso de apelación impetrado, este Tribunal entra en el análisis con base en las consideraciones que exponemos a continuación.

El artículo 131 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido.

“Artículo 131. Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato, podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tardar el día hábil siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en efecto suspensivo”.

Por su parte, el artículo 113 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

“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.
2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La quiebra o el concurso de acreedores del contratista, o por encontrarse este en estado de suspensión o cesación de pagos, sin que se haya producido la declaratoria de quiebra correspondiente.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato". (El subrayado es nuestro).

A su vez el artículo 115 de la Ley de Contrataciones Públicas, 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.

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

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

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 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 nuestro).

Mientras que en el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, se dispone el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

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

1. Cuando 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.
 4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
 5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
 6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000”.

D. Incumplimiento de las cláusulas pactadas

En la cláusula octava del Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013, la contratista se obligó a entregar el proyecto en doce (12) meses calendarios, contados a partir del día hábil siguiente a la entrega de la Orden de Proceder, es decir, el 24 de diciembre de 2013, con fecha de inicio de las obras el 26 de diciembre de 2013. Empero lo anterior, se suscribieron tres (3) prórrogas con el contratista original, Consorcio RPL-CSI Panamá, estableciendo como nueva fecha de entrega el 10 de julio de 2017.

Ahora bien, como se refirió previamente, mediante la Resolución No.061 de 24 de mayo de 2017, la ATP resolvió administrativamente el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013 e inhabilitó al Consorcio RPL-CSI Panamá, S.A. por el término de un (1) año. Por ello, el contratista activó la vía recursiva ante esta instancia, posteriormente presentó memorial desistiendo del recurso de apelación interpuesto, por lo que este Tribunal mediante Resolución N°181-2017-Pleno/TACP de 22 de noviembre de 2017, admitió el desistimiento presentado.

En consecuencia, la fiadora, empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., garante del contrato de marras, comunicó a la ATP su decisión de subrogarse en las obligaciones y derechos del contratista. Por ello, la ATP y NASE, el 14 de marzo de 2018, suscribieron el Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento (en lo sucesivo, el acuerdo), dentro del Contrato N°064/13, refrendado por la Contraloría el 19 de noviembre de 2018 y publicado en *PanamaCompra* el 20 de noviembre de 2018.

La cláusula primera del acuerdo, estableció que el subrogado fiador (Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. – NASE), se obligaba a culminar el objeto contractual contenido en el contrato principal (Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013) de acuerdo con todas y cada una de las obligaciones pactadas en el mismo. En tanto, a través de la cláusula cuarta del acuerdo, NASE se obligó a ejecutar los trabajos descritos en la cláusula primera del contrato principal, en un



plazo no mayor de 270 días calendario, es decir, hasta el 17 de agosto de 2019. Sin embargo, se suscribieron las Adendas 4, 5 y 6 al Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013, publicadas en *PanamaCompra*, quedando como fecha final para que la subrogada fiadora entregara la obra, el 4 de noviembre de 2021.

Recordemos que el 21 de octubre de 2021, la entidad publicó el acto administrativo, por el cual resolvió administrativamente el contrato de marras y el acuerdo suscrito con NASE, por incumplimiento de las cláusulas pactadas, sobre la base de múltiples comunicaciones remitidas a la subrogada fiadora sobre el marcado atraso de las obras e informes técnicos sobre el estado y avance del proyecto.

Siendo así, al revisar el expediente administrativo de la entidad, haciendo un examen cronológico, podemos destacar lo siguiente:

Desde mayo 2021, la entidad mediante nota N° 112-AL-119-2021 (foja 22125-22132, tomo 62 del expediente administrativo), mostraba su preocupación a la subrogada fiadora por la falta de ejecución en la obra y el incumplimiento del cronograma existente derivado de la formalización de la Adenda N°6, adjuntando a dicha nota un cuadro en el que se reflejan las tareas pendientes, y consecuentemente otorgando un término de 30 días de gracia, para que se reanudara el avance de la obra.

Igualmente se hace necesario enunciar la nota N°120-GP-0120-21 de 24 de mayo de 2021 (foja 22143-22145, tomo 62 del expediente administrativo), suscrita por el Administrador General de la Autoridad de Turismo, en la que se hace un recuento de las inspecciones a la obra y las múltiples reuniones sostenidas con la subrogada fiadora, en la que se puede denotar:

Que, en video reunión de 7 de mayo de 2021, se sostuvieron los siguientes tópicos:

- La subrogada fiadora a través del ingeniero Javier de la Cruz, anunció que el lunes 10 de mayo de 2021, se iniciarían los trabajos en sitio y se entregaría un nuevo cronograma de la obra, al igual que el *Cronograma con los Recursos* y su ruta crítica, se entregarán el lunes 17 de mayo de 2021.
- Por su parte el ingeniero De la Cruz agregó que si el tercero ejecutor no podía moler y suministrar este material de capa base, se traería de afuera para el primer tramo y se molería para el tramo ejecutado por Estructuras Nacionales S.A.
- El ingeniero Contreras, en relación con el tema de las indemnizaciones, indicó que se debían retomar las acciones para concretar estos trámites pendientes lo antes posible, que ya el grupo de trabajo se estaba reuniendo para identificar las fincas afectadas y proceder con el trámite correspondiente.
- En cuanto a lo manifestado por la subrogada fiadora, la licenciada Gisela Robles de la Secretaría de Seguimiento, expresó su preocupación ya que para esa fecha existían muchos atrasos documentados en la obra, especialmente desde enero de 2021, en que según se iban a reactivar para el 21 de febrero 2021, sin embargo, esta programación no se cumplió.

Otro punto destacable de esta nota referenciada es que la entidad indicó que en inspección de 12 de mayo de 2021, se observó que a lo largo de todo el recorrido



no se observó equipo ni personal realizando actividades de construcción, entre
otras tareas técnicas dejadas de hacer por la subrogada fiadora.

Consecuentemente, tenemos la nota N°120-GP-152-2021 de 15 de junio de 2021 (fojas 22175-22176, tomo 62 del expediente administrativo), mediante la cual la Entidad, actuando de buena fe y con la intención de preservar la contratación, aprobó un nuevo cronogramas de tareas entregado por el Subrogado Fiador a la entidad el día 27 de mayo de 2021, no obstante, se puede observar sendos informes, realizados por la entidad en los que se evidencia que este cronograma no fue cumplido a cabalidad, mostrando cierta displicencia por parte de NASE.

N° de nota	Fecha	Contenido	Tomo 62 - fojas
120-GP-0179-2021	6/07/2021	Informe de avance de obra del 21 al 26 de junio	22203-22204
120-GP-0185-2021	12/07/2021	Informe de avance de obra del 28 junio al 3 de julio	22208-22209
120-GP-0199-2021	26/07/2021	Informe de avance de obra del 5 al 10 de julio	22215-22217
120-GP-0205-2021	28/07/2021	Informe de avance de obra del 12 al 17 de julio	22219-22221
120-GP-0208-2021	28/07/2021	Informe de avance de obra del 19 al 24 de julio	22222-22223

En cada uno de estos informes se muestra el atraso significativo de la construcción por parte de la subrogada fiadora, y la falta de compromiso para terminar las tareas del nuevo cronograma propuesto por ellos mismos. Esto definitivamente evidencia el interés de la entidad por darle continuidad a la obra, y la poca respuesta que tuvo la subrogada fiadora para cumplir con su responsabilidad.

Como resultado, de lo antes descrito, mediante nota N°120-GP-0209-2021 de 04 de agosto de 2021 (fojas 22227-22230 tomo 62 expediente administrativo), el ingeniero Contreras, Jefe de la Oficina de Gestión de Proyectos, dirigida a la subrogada fiadora, con copia a todos los interesados, indicó que a través de la nota N°DNI-4846-2021, de la Dirección Nacional de Inspecciones del MOP, detalló la lista de los retrasos que existen en la obra, además enmarcó que dichos retrasos coincidían con los que se habían enunciado por la ATP, a través de la nota N°120-GP-0208-2021 de 28 de julio de 2021.

En ese mismo sentido, destacó el ingeniero que se observaba, que el tercero ejecutor había postergado la reactivación de las obras en el tramo de la carretera bajo su responsabilidad y la presencia del personal era intermitente. Refiere que según la información recabada, el último día de trabajo fue el 23 de julio de 2021.

Atendiendo a las consideraciones realizadas, refirió el ingeniero que no era probable que este proyecto se pudiera acabar para el 4 de noviembre de 2021, por la cantidad de tareas por terminar. Recordando, como último punto, que este proyecto en su totalidad era responsabilidad de la subrogada fiadora.

Analizando esta información de manera minuciosa, es claro que no solamente existía un atraso por parte de la subrogada fiadora, sino que también **existió un abandono significativo de la obra**, tal como se evidencia en los informes de la entidad, lo que trajo consigo un eminente e inevitable incumplimiento, ya que se fueron acumulando las tareas y fue expirando el tiempo de ejecución de la obra.

Posteriormente la entidad, a través de nota de 13 de agosto de 2021, comunicó a



la subrogada fiadora su intención de resolver administrativamente el contrato, la cual fue respondida por la subrogada fiadora a través de la nota N°NASE-SUB0138-2021 de 20 de agosto de 2021, en la que no se observan argumentos de peso que refuten todas las actuaciones y los incumplimientos descritos por la entidad.

Es de suyo mencionar que, todas las acciones propaladas por la entidad, fueron confirmadas por este Tribunal, en sendas pruebas de informe, en las cuales se les solicitó a varias instituciones que indicaran cierta información, de la que podemos destacar que se observa en las pruebas obtenidas claramente que la última cuenta presentada por la subrogada fiadora fue la N°22 de 24 de febrero al 23 de marzo de 2020, lo que nos da como indicio que el encargado de la obra no estaba realizando los trabajos correspondientes al cronograma de tareas.

De igual forma este Tribunal dispuso prueba pericial, para ir al proyecto y como resultado se obtuvo que, junto a los peritos idóneos, así como en sus respectivos informes periciales, en conjunto con el interrogatorio realizado a cada uno, previamente citados, se pudo observar que el porcentaje de avance físico establecido en 81.5%, según la última cuenta de avance presentada, es decir, la Cuenta N°22 de 24 de febrero de 2020 al 23 de marzo de 2020, al 29 de junio de 2022, fecha en que se realizó la diligencia pericial, dicho porcentaje había variado por el transcurso del tiempo, la estación lluviosa y estación seca, así como el tránsito de vehículos de transporte de pasajeros y carga.

Veamos el siguiente cuadro, elaborado por este Tribunal, con información suministrada por los peritos en sus informes periciales, así como en las diligencias de interrogatorio:

Porcentaje de avance físico de las obras	NASE	ATP	Tribunal
	50%	45%	52.12%
Tiempo aproximado para culminar la obra	440 días	(240 días)	400 días
	(1 año y 2 meses)	8 meses	(1 año y 1 mes)

Como se puede apreciar, los peritos de las partes, así como de este Tribunal, coinciden en que el porcentaje de avance de la obra no es aquel 81.5%, que en su momento se tenía, según las cuentas de avance pagadas a la subrogada.

En este contexto y según las constancias procesales, es importante dejar sentado que, el 4 de noviembre de 2021, fecha en que debían culminar las obras según la última adenda al contrato de marras, el proyecto contaba con un avance físico de 81.5%, sin embargo, conforme la prueba pericial realizada, dicho porcentaje sufrió un retroceso (ver cuadro) debido a que a la calzada conformada hasta el nivel de capa base, en los primeros 15 kilómetros del proyecto, no se le colocó el sello asfáltico, el cual habría contribuido a mantener por más tiempo y en mejores condiciones la superficie de la calzada con capa base, a pesar de las inclemencias del clima y el uso de la carretera. Y esto habría que reconocer que la apelación interpuesta por NASE, al suspender los efectos de la resolución del contrato, le obligaba a ella (NASE), a seguir con la construcción, como que no hizo, dejando en total abandona la obra.



Así pues es concluyente el hecho de que la obra **quedó en total abandono**, y es esta la circunstancia que explica la notable diferencia entre el porcentaje de avance de 2021, y el descrito por los peritos a mediados del año pasado (2022).

Es así que, la decisión de la ATP de resolver el contrato y sus adendas, así como el acuerdo suplementario de ejecución de fianza, es correcta, 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, lo siguiente:

"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, en atención a las constancias que reposan en el expediente administrativo remitido por la entidad, el expediente electrónico visible en *PanamaCompra*, así como de las pruebas practicadas por este Tribunal, la causal de incumplimiento de las cláusulas pactadas, invocada por la ATP, ha sido probada.

Para culminar estimamos propicio reproducir las palabras de la autora española Concepción Barrero Rodríguez, quien en su texto: *La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista*, nos orienta en cuanto a cuando se puede declarar un incumplimiento en un contrato, indicando que *"solo el examen singularizado de las circunstancias de cada caso permitirá concretar el incumplimiento. El Consejo de Estado como el Tribunal Supremo en España insisten entonces, que la determinación de las infracciones con efecto resolutorio se haga "ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias" y valorando, conforme a la buena fe y a la equidad "el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención del Administrado Contratista".*¹

Bajo ese prisma, la Resolución de los Contratos Administrativos es la consecuencia de incumplimientos contractuales que frustran el fin natural del contrato, es decir su cabal cumplimiento, por ende, se debe determinar que ese incumplimiento es de carácter grave y de naturaleza sustancial, y si van dirigidos a las cláusulas esenciales del contrato, no a las accesorias ni complementarias.

Siguiendo esa premisa y realizando un examen exhaustivo de causa y efecto tal como lo señala atinadamente la autora española, es evidente pues, para este caso el incumplimiento de la subrogada fiadora está circunscrito a una de las cláusulas más vitales de los contratos en general, que es el tiempo de entrega del servicio, por incumplimiento y acumulación de tareas, que ocasionaron un

¹ Barrero Rodríguez, Concepción, Catedrática de Derecho Administrativo Universidad de Sevilla, *La Resolución de los Contratos Administrativos por incumplimiento del contratista*, segunda edición, diciembre 2011, página 53.



retroceso del proyecto, e imposibilitando su entrega en el tiempo estipulado, que dicho sea de paso fue modificado en más de una ocasión por la entidad, para que pudiera culminar este proyecto.

1. Conclusiones particulares

De las justificaciones alegadas por la recurrente, frente al reproche de incumplimiento realizado por la entidad, debemos llegar al siguiente colofón:

- a) La recurrente afirma que en el artículo 115 de la Ley 22 de 2006, se dispone que la aseguradora tiene el derecho de optar por indemnizar los perjuicios pecuniarios o subrogarse para terminar la obra, sin embargo, no existe disposición que señale que, si la fiadora subrogada no termina la obra en el tiempo establecido, esta deba pagar la indemnización; y que pues, al exigirlo, el Estado está violando los principios de seguridad jurídica y el de estricta legalidad.

De ser aceptada la tesis de la distinguida recurrente, se tendría que aceptar que las compañías aseguradoras o las empresas de afianzamiento, que se hayan subrogado en la terminación o ejecución íntegra de un contrato administrativo, tengan derecho de abandonar las obras, o simplemente dejarla inconclusa, sin ninguna condición para ella, ya que no se le podría exigir el pago del importe indemnizatorio que garantiza la fianza de cumplimiento. En otras palabras, la consecuencia podría ser que la contratación regida por un acuerdo suplementario, en ocasión de la subrogación, quedaría sin garantía de cumplimiento.

Viéndolo así, se contrapondrían los principios invocados por la apelante: seguridad jurídica y el de estricta legalidad; con los valores jurídicos de orden público: garantía de las obras y la proscripción del abandono de las obras públicas.

- b) NASE interpreta el artículo 83 de la Ley 22 de 2006, en el sentido que brinda a la aseguradora subrogada la posibilidad de terminar la obra, asumiendo la sanción por el atraso imputable a ella, lo cual es una solución más eficaz para el Estado que cercenar la posibilidad de terminar la obra, para beneficio de las comunidades de Santa Isabel y Cuango.

Es decir que, para la recurrente el artículo 83 brinda la oportunidad a la subrogada de seguir con las obras, pese a que se hayan producidos retrasos imputables a ella, por medio del pago de multas.

Desde nuestro punto de vista, la resolución administrativa del contrato o la anulación del acuerdo suplementario, por atrasos en la ejecución del contrato, es una facultad o potestad de la Administración, así como la de multar por simples atrasos. Por lo que, si es un derecho de la entidad, no puede ser en simultáneo, opción que la ley otorgue a favor de la subrogada.

Esta norma, el artículo 83, es una típica normativa para procurar una buena disciplina contractual.

- c) Según la actora, el objeto contractual tiene un avance físico de 81.51%, por lo cual el perjuicio pecuniario para la ATP es de 18.49%, es decir, tres



millones trescientos treinta y siete mil ochocientos sesenta y seis balboas con noventa y cuatro centésimos (B/.3,337,866.94), viene a ser es el monto pendiente de ejecutar, del cual la aseguradora solo es responsable del 50% y no de la totalidad del importe de la fianza como pretende la entidad contratante.

En otras palabras, el argumento de la recurrente dice relación con lo que podría denominarse, justa disminución del importe de la fianza a pagar. Esto en tanto que determina que el cumplimiento o ejecución es elevado, la fianza solo podría ser exigida del porcentaje que quedó por construir.

Esa es una deducción más que lógica, sin embargo, no ha sido contemplada en la regulación. Esto ya que la Ley no distingue respecto los avances de obras. Simplemente establece que se cancelará la fianza, es decir, la fijada desde un principio en el contrato.

Y es que, la obligación principal, incluso a la fecha de hoy se encuentra vigente, ya que se encuentra suspendida por el recurso presentado ante este Tribunal, por otro lado, es relevante recordar que, los contratos de fianzas se derivan de obligaciones principales, es así que para este caso, la empresa hoy apelante, suscribió un contrato Fianza de naturaleza accesoria, para garantizar el cumplimiento del Contrato N°064/13, suscrito entre el Consorcio RPL-CSI Panamá y la ATP, en el que se obligó a pagar el importe total de la fianza calculada del 50% del monto total.

Recordemos que, en los contratos de fianza, un tercero denominado fiador, se obliga con los acreedores, a cumplir con una obligación determinada, como consecuencia del incumplimiento de una contratación, en otras palabras, los contratos de fianza por lo general deben ser pactados de manera determinada, es decir, en su contenido se debe establecer la fianza a pagar.

Resulta evidente entonces que, la consecuencia natural jurídica de un incumplimiento en una obligación es exigir el acreedor el importe de la fianza acordada en su totalidad, no fraccionada, por ende, para este caso en particular se debe exigir el importe completo de la fianza a la aseguradora, quien se obligó a través de la fianza.

Bajo ese mismo orden de ideas, la norma que regenta nuestros procesos de contrataciones públicas establece de manera obligatoria, que para aquellos actos que superen los B/.30,000.00, será exigible al contratista una fianza de cumplimiento, ello con la intención de garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

De esa misma manera, podemos identificar que la norma de la que hacemos referencia establece de manera diáfana el tratamiento legal que se debe seguir para exigir una fianza de cumplimiento ante un palpable incumplimiento por parte del contratista. Llegado este punto no podemos dejar de mencionar que, en los preceptos legales vertidos en cuanto a la ejecución y extinción de las fianzas, se establece de manera enfática que ante el incumplimiento será exigible el importe de la fianza, la cual deberá ser ingresada al Tesoro Nacional.



Es claro que, al hablar del importe de la fianza, el legislador se refiere a ese monto acordado y pactado por las partes en el contrato de fianza, ninguna de las disposiciones de la Ley 22 de 2006, refiere a que la fianza debe ser cobra de manera fraccionada, haciendo alusión a las etapas dejadas de construir, en este punto la norma es adusta e indica que el incumplidor debe pagar la fianza acordada, que para este caso específico es diez millones quinientos diecinueve mil seiscientos veintiocho balboas con sesenta y nueva centésimos (de B/.10,519,628.69).

Por otra parte, es un hecho cierto, que la norma igualmente otorga el derecho al fiador de suplantar al contratista en la obligación principal en todos sus derechos y obligaciones, para terminar con la ejecución de lo pactado, pero no debemos olvidar que esta prerrogativa le es otorgada a este, solamente a raíz de la firma del contrato de fianza, en otras palabras, en lugar de pagar el importe de la fianza, se obliga el fiador a terminar la obra a través de un tercero ejecutor.

Cumpliendo con esta disposición la aseguradora (NASE) suscribió el Acuerdo Suplementario con la entidad contratante, y en este acuerdo hay varios aspectos importantes, uno es que la aseguradora se comprometió a hacerse responsable de los atrasos del tercero ejecutor y, otro de los aspectos más importantes y de hecho el más importante para esta encuesta, es que se obligó, tal como lo establece la cláusula DÉCIMA SEGUNDA, a pagar el importe completo de la fianza, por evidente incumplimiento por parte del tercero ejecutor.

Por lo examinado hasta el momento indicamos que, la Fianza de Cumplimiento si es exigible en su totalidad al contratista por incumplimiento, siempre y cuando se sigan los parámetros legales establecidos para exigir la misma, procedimiento que está establecido en la propia norma de contrataciones públicas.

- d) Así mismo, sigue afirmando la recurrente que, los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00) a los cuales asciende el monto por los trabajos ejecutados y pagados que han sufrido pérdidas, según la entidad, no tienen sustento. Adicionalmente NASE al asumir la ejecución de la obra, tiene el derecho y la responsabilidad de repararlos antes de la entrega de la obra; estos trabajos tienen garantía contra defectos de construcción y no deben ser cobrados con la fianza de cumplimiento como intenta la entidad.

Ante esta argumentación, se debe aclarar que, los defectos por inejecución o ejecución defectuosa de la obra son situaciones imprevistas o inopinadas que se reconocen tiempo después del recibido conforme. En otras palabras, no se trataría, como en el presente caso, de incumplimiento producidos durante la vigencia y ejecución de la obra, en donde las partes están en condiciones de detectar, en tiempo oportuno, la solución al error de construcción.

- e) Continúa la defensa de la recurrente afirmando que, la ATP pretende inhabilitar por el término de un (1) año a NASE, pese a que el artículo 117 de la Ley 22 de 2006, establece claramente que la inhabilitación es aplicable a los proponentes en actos públicos y no para las compañías aseguradoras que emiten las fianzas para el acto de licitación y/o el



refrendo del contrato, no a las aseguradoras subrogadas. En todo caso, las aseguradoras solo pueden ser inhabilitadas única y exclusivamente por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

Otra de las argumentaciones revestida de una lógica impecable, de parte de la recurrente, dice relación con la imposibilidad jurídico-fáctica de inhabilitar a NASE, en tanto asegurado.

Esta alegación lleva semilla de su propia respuesta, ya que, en efecto, la inhabilitación a la que ha sido sujeto, obviamente no se refiere al incumplimiento de un contrato de fianza, porque la ley le otorga el derecho de subrogarse; no, ese no es el punto, la cuestión central es que el incumplimiento de NASE se ha verificado en tanto subrogada, es decir, ejecutora-obligada de un contrato de obra. Así las cosas, la inhabilitación debe circunscribirse a la imposibilidad de volver a asumir la facultad subrogatoria.

- f) Arguyó la recurrente que, si bien las indemnizaciones son responsabilidad de NASE, fue notable el poco interés y retención de información por parte de la ATP, toda vez que sabía que el tercero ejecutor, Estructuras Nacionales, S.A., había adelantado indemnizaciones y dilataba su entrega; incluso en el acto administrativo apelado, manifestó que tenía la información de los avances logrados por el tercero ejecutor, sin embargo, entendía que, por ser parte de la subrogada fiadora, debía reposar en sus archivos.

En efecto, es importante que se tenga presente que las comunicaciones, instrucciones y coordinaciones entre la fiadora-subrogada (la contratista) y el tercero ejecutor: Estructuras Nacionales, S.A., son responsabilidad de la única empresa que tiene derechos y obligaciones frente al Estado: NASE.

Es nuestro deber señalar que, al remitirnos al Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento en el Contrato No.64/13, cláusula décima, se observa que de manera taxativa la entidad y la ahora subrogada fiadora, acordaron que toda omisión, error o descuido por parte del tercero ejecutor, no exoneraba a la subrogada fiadora de la responsabilidad de terminar el contrato.

Entonces es evidente que el único responsable de la terminación del proyecto en debate es la empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., pese a todas la información que nos proporciona el subrogado fiador del tercero ejecutor, pues es un hecho incluso que contempla la ley, de darle la facultad al fiador de escoger un tercero ejecutor de su preferencia, siendo así a la entidad no tiene que ver directamente con este último, la relación contractual es directamente entre la entidad y la subrogada fiadora.

E. Naturaleza jurídica del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento

A criterio de la actora, la Ley de Contratación Pública no contempla el proceso de resolución administrativa de acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, sino del contrato original, lo que, a su juicio, deviene en que la resolución apelada nació viciada puesto que no tiene naturaleza jurídica, ni



fundamento legal que la respalde.

En marzo de 2018, NASE y la ATP suscribieron el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, dentro del Contrato N°064/13, durante la vigencia del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, en cuyo artículo 119 se estableció lo siguiente:

“Artículo 119. Ejecución y extinción de las fianzas. Si el proponente seleccionado no constituye la fianza de cumplimiento dentro del término correspondiente, perderá la fianza de propuesta, que quedará a favor del Tesoro Nacional.

En caso de incumplimiento del contrato por el contratista, este perderá, en todos los casos, la fianza de cumplimiento de contrato otorgada, la que ingresará al Tesoro Nacional.

Si la fianza fuera otorgada por una institución bancaria o de seguros, la fiadora tendrá, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación de incumplimiento, la opción de pagar el importe de la fianza o de **sustituir al contratista en todos los derechos y las obligaciones del contrato y sus adendas**, así como de cualquier otra acción que la entidad licitante tuviera en contra del contratista.

En el evento de que la fiadora decida subrogarse, la entidad licitante y la fiadora deben suscribir un **acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento**, en el cual la fiadora debe designar a un tercero ejecutor, que debe ser aprobado por la entidad licitante. Este acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento debe contar con el refrendo de la Contraloría General de la República.

La entidad licitante podrá pactar dentro del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento una cláusula de mutuo acuerdo de indemnización con la fiadora.

Ejecutada la obra contratada, la fianza de cumplimiento continuará en vigencia por el término de un año, si se tratara de bienes muebles, consultorías y servicios para responder por vicios redhibitorios, como mano de obra, material defectuoso o de inferior calidad que el adjudicado, o cualquier otro vicio o defecto en el objeto del contrato, salvo los bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyos términos de cobertura serán de seis meses, y por el término de tres años para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de la obra o bien inmueble. Vencidos estos términos y no habiendo responsabilidad, se cancelará la fianza. Cuando se trate de obras o bienes inmuebles y para la cual el contratista está obligado a dar una garantía de tres años y cuyo respaldo es la fianza de cumplimiento, será responsabilidad de la entidad contratante y la Contraloría General de la República velar que se cumpla con dicha garantía mientras esté vigente la fianza de cumplimiento.

En los contratos de servicios, el contratista responderá por los daños y perjuicios que sufra el Estado como consecuencia de las deficiencias en que incurra el contratista en la prestación de sus servicios”. (El subrayado y resaltado es del Tribunal).

De ahí que el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, dentro del Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013, es un acto administrativo consagrado en nuestra normativa jurídica y cumple con las exigencias establecidas, ya que fue suscrito el 14 de marzo de 2018, por las partes de común acuerdo, se designó y aprobó el tercero ejecutor (Estructuras Nacionales, SA.), fue refrendado por la Contraloría el 19 de noviembre de 2018 y publicado en *PanamaCompra* el 20 de noviembre de 2018.

NASE manifestó, dentro del periodo de ley, su voluntad de sustituir al contratista,



debido al incumplimiento del Contrato N°064/13, en todos los derechos y las obligaciones de dicho contrato y sus adendas, así como de cualquier otra acción que la entidad contratante tuviera en contra del contratista. En ese sentido, para los efectos técnicos y legales, mediante el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, se hicieron extensivas y propias las cláusulas del contrato principal, de ahí la obligación por parte de la subrogada fiadora, de ejecutar el objeto contractual pactado en el contrato original.

Visto lo anterior, este Tribunal debe manifestar que no le asiste razón a la apelante, dado que la propia Ley de Contrataciones Públicas establece la suscripción del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, en caso de que la fiadora decida sustituir al contratista, en lugar de pagar el importe de la fianza, como efectivamente sucedió en el caso que nos ocupa.

Y es que, el Acuerdo Suplementario, no es más que un acto proferido por la entidad con la finalidad de que se mantenga en vigencia el contrato de principal y que prevalezca la continuidad de la contratación, con sus mismas cláusulas y condiciones, vigentes para la fiadora que sustituya al contratista principal.

Por tanto, se podría decir que este “Acuerdo Suplementario” es el propio contrato principal y, por ende, es obligación de las instituciones que se cumpla con lo pactado, esto incluye la obligatoriedad de exigir al “nuevo contratista” (la subrogada fiadora) que se cumpla el tiempo de entrega, entrega del bien o servicio, reparación de daños, perjuicios y entre otras disposiciones. Entonces se infiere que, la subrogada fiadora, entonces queda obligada a dar cabal cumplimiento a las disposiciones del “Contrato Principal”, sin dilaciones, ni excepciones.

Es un hecho cierto que, la obligación de NASE se deriva de un contrato de fianza que es de naturaleza accesoria, es decir sigue la suerte del contrato principal, no obstante, no podemos obviar la naturaleza contractual del Acuerdo Suplementario suscrito entre la entidad y NASE, ya que claramente es un acuerdo de voluntades entre las partes, para ponerse de acuerdo y cumplir con la obligación principal. Siendo así, debemos anotar que, en la cláusula primera del acuerdo suplementario, el subrogado fiador se obligó bajo los mismos términos del contrato principal y sus adendas.

Al celebrarse este tipo de contrataciones se da la figura jurídica de la subrogación, que no es más que un tipo de sucesión jurídica, en la que el nuevo sujeto procesal adquiere los derechos y obligaciones de la persona a la cual subroga.

Visto esto, claramente el legislador en el artículo 119 párrafo segundo de la ley, indicó que, si una fiadora decide subrogarse en un contrato, adquiere todo los derechos y obligaciones del proveedor, se podría decir entonces que, acontece una ficción jurídica en la que el fiador se convierte en el contratista principal, y, en consecuencia, las cláusulas y adendas de este contrato como ya lo hemos enmarcado adquieren nuevamente vigencia, y son exigibles a este.

En este orden de ideas, el autor Kenneth Darlington, en su libro *Los Contratos Civiles*, indica que, un contrato vendría siendo un “acuerdo de voluntades que genera obligaciones entre las partes, como tal, es un negocio jurídico bilateral ejecutado con la intención de crear obligaciones”².

² Darlington Kenneth, *Los Contratos Civiles*, Editorial Portobelo Panamá. 2013.



Por consiguiente, tenemos que una vez que se produzca un acuerdo de voluntades, entonces tenemos un contrato y el mismo entra en vigencia en la fecha o época en que se determina entre las partes, que para este caso sería el día 19 de noviembre de 2018, día en que fue refrendado el Acuerdo Suplementario, entre NASE y la ATP. Por ende, NASE y la entidad, mantenían una relación contractual vigente.

Como corolario de lo planteado, tenemos que el código nuestra legislación civil de la República de Panamá en su artículo 1009, contempla que, en las obligaciones sinalagmáticas, como en la que este caso nos concierne, la facultad de resolución de las obligaciones por incumplimiento de las partes se entiende implícita, entonces la facultad para resolver una obligación que se deriva de un contrato, tiene su naturaleza en la teoría pura y dura de las obligaciones.

“Artículo 1009:

La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.

El tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que lo autoricen para señalar plazo...”

Al establecer entonces que, se trata de una relación contractual derivada de la del contrato principal con vigencia, obra decir que, si una de estas cláusulas es incumplida, la entidad está facultada para terminar con esta contratación con el sujeto subrogado y así procurar los intereses del Estado, esto haciendo una analogía, es aplicable a las relaciones contractuales suscritas entre el Estado y los particulares.

Es entonces, la resolución de un contrato, un mecanismo de autodefensa que tiene su raigambre legal en los sendos artículos 128 y 129 de la ley de contrataciones públicas (ley 61 de 2007, utilizada para resolver el acuerdo suplementario), activable por la parte cumplidora frente al posible incumplimiento de la otra parte. Por tanto, podríamos inferir, que este mecanismo jurídico-legal, vendría entonces a tutelar la posición jurídica de la entidad perjudicada por la extinción anticipada de un contrato en vigor.

Podemos sentenciar que, está en todo su derecho la entidad para dictar la Resolución Administrativa del Acuerdo Suplementario, que como ya lo hemos indicado, es simplemente un mecanismo jurídico contractual, para devolverle la vigencia al contrato principal, por ende, se entiende que lo que se resuelve realmente al hacer alusión al Acuerdo Suplementario, son las disposiciones del contrato principal.

En ese orden de ideas, es imperativo mencionar además que, según lo establecido en el artículo 85 de la ley 61 de 2017 (Ley utilizada para resolver el Acuerdo Complementario), una de las potestades del estado es la Resolución Administrativa de los Contratos, siempre y cuando se ajusten a los parámetros de la norma y se haga bajo motivación legal.



F. Decisión del Tribunal

Como se pudo observar en las constancias procesales, la ATP, en atención a los debido proceso, legalidad y buena fe, realizó esfuerzos para que el objeto contractual fuera cumplido, mediante adendas suscritas con la subrogada fiadora, extendiendo el término de ejecución del contrato, así como aumentando la cuantía a del contrato, publicadas en *PanamaCompra*.

Así también, en el expediente administrativo se evidencia la comunicación constante que mantuvo la ATP con NASE, en relación con el marcado atraso que presentaba la obra y al incumplimiento del cronograma de ejecución.

Ahora bien, aun cuando a la fecha de hoy el término ha vencido, el contrato mantiene sus efectos, postura que ha sido reiterada por este Tribunal, señalando que el vencimiento del plazo no constituye *per se* la cesación inmediata de los efectos del contrato, ya que en los contratos de obra la extinción se configura por el cumplimiento del objeto contractual.

Respecto a lo anterior, debemos anotar que, aunque el plazo para la culminación de la obra concluyó, la figura de la liquidación del contrato amplía su término de vigencia. Así, el contrato no se extingue hasta tanto se liquide, por ende, el Contrato No.064/13 de 29 de octubre de 2013, se mantiene en vigor con fundamento en el artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011:

“Artículo 97. Plazo para la liquidación de los contratos. Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o dentro del término que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con el refrendo del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República.

Este artículo será reglamentado por el Órgano Ejecutivo”. (El subrayado es nuestro)

Por último, dado que de las constancias incorporadas al presente recurso, se evidenció que la subrogada fiadora, NASE, incumplió las cláusulas pactadas en el Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013, sus adendas y el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, dentro del Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013, es decir, la apelante no cumplió los deberes a su cargo, se mantendrán los efectos de la resolución apelada, en virtud que la



actora no ha logrado desvirtuar los incumplimientos endilgados por la entidad contratante.

Así las cosas, estima el Tribunal que la actuación de la Autoridad de Turismo de Panamá se ajustó al procedimiento para resolver administrativamente el Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento, el Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas. 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 y en atención a lo expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.053/2021 de 21 de octubre de 2021, proferida por la Autoridad de Turismo de Panamá, mediante la cual resolvió administrativamente el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, suscrito con Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., el Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 y sus adendas, celebrados con ocasión del acto público N°2013-1-45-0-03-AV-005110, e inhabilitó a la subrogada fiadora por un (1) año, para participar en actos de selección de contratista, contratación directa y/o contratos con el Estado panameño que no hayan sido perfeccionados.

SEGUNDO: DEVOLVER a la Autoridad de Turismo de Panamá, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas en la ejecución del Contrato N°064/13 de 29 de octubre de 2013 y el *Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento*, el cual está conformado por setenta y dos (72) tomos y once (11) juegos de planos, según informe secretarial que reposa a foja 119 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 159-2021, 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; artículo 75 de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

