



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 068-2022

APELANTE: IDESTRA, S.A.

ACTO APELADO: Resolución N°016 de 29 de marzo de 2022, por la cual el Ministerio de Ambiente, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES, con ocasión de la Licitación Pública N°2016-0-03-0-03-LP-022299, e inhabilitó al contratista por tres (3) años para participar en actos públicos.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

Resolución N°269-2022-Pleno/TACP de 16 de diciembre de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 (en adelante, Ley 22 de 2006), crea en su artículo 120 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

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

I. ANTECEDENTES

En razón del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2016-0-03-0-03-LP-022299 para la *"Construcción de 1037 unidades sanitarias (incluye 4 unidades especiales) en los corregimientos de La Encantada, Nuevo Chagres, Salud, Palmas Bellas y Piña, distrito de Chagres, provincia de Colón"* (sic), el Ministerio de la Presidencia, a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible, suscribió el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES, con la empresa IDESTRA, S.A.

Dicho contrato, por la suma de tres millones quinientos cincuenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y siete balboas con dieciséis centésimos (B/.3,556,457.16), fue refrendado por la Contraloría General de la República (la Contraloría) el 26 de agosto de 2017 y publicado en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (*PanamaCompra*) el 1 de septiembre de 2017, fecha en que la entidad también publicó la *Orden de proceder* mediante la nota CONADES/UCEP-S.E.-503-2017 de 31 de agosto de 2017, teniendo como



fecha para el inicio de las obras del proyecto el 13 de septiembre de 2017 y el 12 de septiembre de 2019, para concluir las obras.

El referido contrato contemplaba la presentación de cuentas mensuales por avance de obra, conforme al desglose de cantidades y precios, a satisfacción de la entidad. Para ello la contratista debía entregar un cronograma determinando las fechas probables de presentación de cuentas durante la ejecución de la obra con sus respectivos montos (cláusula cuarta del contrato). Así, se realizaron entregas parciales, a través de las respectivas actas de recibos sustanciales, como se detalla a continuación:

Acta N°	Fecha	Unidades sanitarias entregadas al 100%	Publicada en PanamaCompra
1	14-sept-2018	10	26-nov-2018
2	14-dic-2018	5	17-ene-2019
3	15-ene-2019	9	17-ene-2019
4	8-may-2019	22	14-may-2019

(Cuadro elaborado por este Tribunal, con las respectivas actas, publicadas en *PanamaCompra*).

Por medio de la nota CONADES-UCEP-SE-1059-19 de 20 de diciembre de 2019, publicada en *PanamaCompra* el 27 de diciembre de 2019, el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible comunicó a la empresa contratista IDESTRA, S.A., (contratista, apelante o parte actora) su intención de resolver administrativamente el referido contrato, señalando que su decisión obedeció al posible incumplimiento del contrato de marras, con fundamento en el *Informe Técnico de 28 de junio de 2019* (f. 056 a 061 del expediente administrativo denominado “*Expediente de Resolución Administrativa*”), en el que se determinó que a pocos días del vencimiento del término de ejecución del contrato (12 de septiembre de 2019), contaba con avance financiero de 9%, avance físico de 5%, 46 unidades sanitarias entregadas, 52 intervenidas y 991 sin terminar; así también, en dicha nota, la entidad concedió el término de cinco (5) días hábiles para que la contratista presentara sus descargos y pruebas pertinentes.

Consecuentemente, la contratista presentó sus descargos mediante nota N°IDE-2020-002 de 6 de enero de 2020, la cual no consta publicada en *PanamaCompra*, sin embargo, reposa a folios 226 y 227 del expediente administrativo, tomo denominado “*Expediente de Resolución Administrativa*”, con sello de recibido de la Secretaría Ejecutiva de CONADES de 7 de enero de 2020.

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

MIAMBIENTE, a través del Secretario Técnico de CONADES, emitió la Resolución N°016 de 29 de marzo de 2022, publicada en *PanamaCompra* el 31 de marzo de 2022, por la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES e inhabilitó a IDESTRA, S.A., por el término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado.



Por su parte, IDESTRA, S.A., a través de su apoderado especial, el licenciado Rufino Valdés Vásquez, presentó y sustentó recurso de apelación ante este Tribunal, en contra de la Resolución N°016 de 29 de marzo de 2022, el cual reposa de foja 016 a 022 del expediente jurídico, así como en el registro electrónico visible en *PanamaCompra*.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

Lo constituye la Resolución N°016 de 29 de marzo de 2022, proferida por MIAMBIENTE / CONADES / UCEP, publicada en *PanamaCompra* el 31 de marzo de 2022, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES, suscrito con la empresa contratista IDESTRA, S.A., por la suma de tres millones quinientos cincuenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y siete balboas con dieciséis centésimos (B/.3,556,457.16), e inhabilitó a dicha empresa para participar en actos públicos de selección de contratista, por el término de tres (3) años.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS

RESOLUCIÓN No. 016

De 29 de marzo de 2022.

Que resuelve administrativamente el Contrato de Obra No.COC-29-17-CONADES, refrendado el 26 de agosto de 2017, para la **CONSTRUCCIÓN DE 1037 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 4 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE LA ENCANTADA, NUEVO CHAGRES, SALUD, PALMAS BELLAS Y PIÑA, DISTRITO DE CHAGRES, PROVINCIA DE COLÓN**, suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa IDESTRA, S.A.

...

Que mediante el Informe de Inspección de fecha 28 de junio de 2019, suscrito por el Inspector del proyecto, se estableció que la contratista ha incumplido las obligaciones a su cargo, ya que, la obra solo presenta un avance físico de un 5%, evidenciando una baja productividad en la ejecución del proyecto;

Que, conforme se señala en el citado informe, la contratista únicamente ha intervenido 98 unidades sanitarias, de las cuales 46 unidades sanitarias fueron terminadas y entregadas mediante actas sustanciales No.1, No.2, No.3 y No.4. En tanto, las otras 52 unidades sanitarias intervenidas no han sido terminadas hasta la fecha. De igual manera, se desprende de dicho informe, que quedan pendiente por terminar un total de 991 unidades sanitarias;

...

Que a través del memorándum CONADES/UCEP-DPSB-465-2019 de 04 de julio de 2019, la Directora Nacional del Programa de Sanidad Básica 100/0 de CONADES recomendó el inicio del proceso de resolución administrativa del Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES, en virtud de las consideraciones plasmadas en el referido informe técnico;

Que la Cláusula Trigésima del Contrato, establece entre las causales para su resolución administrativa por incumplimiento, el hecho de no llevar a cabo cualquier parte de la obra con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del periodo estipulado en el Contrato, incluyendo cualquiera extensión de tiempo debidamente autorizada; como también, el no haber comenzado la obra dentro del tiempo debido o acordado; ni haber ejecutado el Contrato de conformidad con el Cronograma de trabajo, atendiendo, además, lo dispuesto en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006;

Que mediante la nota CONADES-UCEP-SE-460-19 de 26 de junio de 2019, enviada con copia a la empresa IDESTRA, S.A., se le comunicó de manera formal a BANESCO SEGUROS, sobre el inicio del procedimiento de resolución administrativa del Contrato, por incumplimiento de la empresa;



Que de acuerdo con el Informe de Inspección al que se ha hecho referencia en párrafos precedentes, existen suficientes elementos de hecho y de derecho para que **MP/CONADES/UCEP** proceda a resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES, debido al incumplimiento de la contratista;

Que como parte del procedimiento previsto en el Capítulo XV del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, la entidad adelantó las diligencias de investigación necesarias para esclarecer los hechos y comprobar la causal correspondiente, y producto de tal investigación, se emitió la nota CONADES/UCEP-SE-1059-19 de 20 de diciembre de 2019, con copia a **BANESCO SEGUROS**, en la cual se le comunicó al representante legal de la contratista las razones para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES, otorgándole un término de cinco días hábiles para que contestara y presentara las pruebas pertinentes;

Que al efectuar sus descargos, mediante Nota IDE-2020-002, fechada 6 de enero de 2020, **LA CONTRATISTA** no pudo rebatir razonablemente las consideraciones plasmadas en el informe de inspección ya mencionado, tomando en consideración que, entre sus obligaciones, había aceptado tener profundo conocimiento en los términos de diseño y construcción; así como también, todo lo relacionado al sitio, condiciones generales y locales, o cuanto pudiera influir en el desarrollo de los trabajos contratados, infringiendo con su actuación el artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, al igual que el artículo 115 del mismo texto normativo, de acuerdo con el cual, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la contratista dará lugar a la resolución administrativa del Contrato;

...

RESUELVE:

Artículo 1. Resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES, refrendado el 26 de agosto de 2017, para la **CONSTRUCCIÓN DE 1037 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 4 UNIDADES ESPECIALES), EN LOS CORREGIMIENTOS DE LA ENCANTADA, NUEVO CHAGRES, SALUD, PALMAS BELLAS Y PIÑA, DISTRITO DE CHAGRES, PROVINCIA DE COLÓN**, suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** y la empresa **IDESTRA, S.A.**

Artículo 2. Inhabilitar por un término de tres (3) años, a la empresa **IDESTRA, S.A.**, para participar en actos públicos de selección de contratista, una vez se encuentre ejecutoriada esta resolución.

Artículo 3. Notificar y remitir copia autenticada de esta resolución a **BANESCO SEGUROS**, para los fines legales a que haya lugar, a fin de que la misma ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir a la contratista en todos sus derechos y obligaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública.

...

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá, a los 29 () días del mes de marzo de dos mil veintidós (2022).


Lic. Luis A. Ramírez E.
Secretario Técnico

Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

El apoderado especial de la contratista se opuso a la decisión de la entidad, alegando que mediante Nota N°1371-18-ING-DADIG de 6 de agosto de 2018, suscrita por el entonces Contralor General de la República y dirigida al otrora Ministro de la Presidencia, se informó que para trámite de refrendo de pago, solo se recibirían los avances de obra en campo, por unidades sanitarias concluidas y



funcionando, a efectos de garantizar el uso de las mismas y cumplir con el objetivo del programa; aunado a que la Contraloría no está facultada para interpretar las cláusulas contractuales, por lo que la entidad contratante no debió atender a dicho orden, que dista del sentido y alcance del contrato.

A criterio de la actora, la resolución apelada viola lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, dado que sobre la entidad recae la obligación de adoptar las medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones.

Según argumentó la apelante, se le vulneró el derecho a recibir los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y el contrato, de conformidad a los artículos 22 y 100 de la Ley 22 de 2006, en consonancia con el literal *d* de la cláusula sexta del Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES, por la que la entidad se comprometió a realizar los pagos oportunamente a IDESTRA, S.A., de acuerdo a lo establecido en el contrato y la Ley 22 de 2006, teniendo como forma de pago el avance de obra, con la intervención de la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría, es decir, pagos parciales por avance de obra a satisfacción de la entidad, previa evaluación de la referida dirección y no por unidades sanitarias concluidas y funcionando.

Sostuvo que la forma de pago fue cambiada e impuesta de forma unilateral por el Estado, la entidad hizo suyo el criterio de la Contraloría, a sabiendas que por ser parte integral del contrato celebrado, este solo puede ser cambiado mediante adenda. En consecuencia, la variación en la forma de pago, afectó de manera determinante la liquidez de la empresa contratista y por ende también afectó la ejecución del contrato.

Por lo antes indicado, la actora solicitó a este Tribunal revocar el acto administrativo apelado y sus efectos.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Este Tribunal a través del Oficio N°034-2021-TACP de 22 de abril de 2022 (fs. 032 y 033 del expediente jurídico), con igual fecha de recepción en CONADES y publicación en *PanamaCompra*, solicitó la remisión del expediente administrativo de la licitación pública N°2016-0-03-0-03-LP-022299.

Mediante nota N°CONADES-UCEP-SE-051-2022 de 27 de abril de 2022, suscrita por el Secretario Ejecutivo del CONADES, fue remitido el expediente administrativo original (f. 037 del expediente jurídico), contentivo de las actuaciones surgidas con ocasión del Contrato de Obra N°COC-29-17-CONADES de 26 de agosto de 2017, integrado por un total de cuatro (4) tomos, según informe secretarial que reposa a folios 038 y 039 del expediente jurídico.

V. PRUEBAS

Por medio de la Resolución N°080-2022-TACP de 25 de octubre de 2022 (Pruebas), publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, este Tribunal, en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por la apelante.



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

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 de Contrataciones Públicas, al referirse al recurso de apelación establece lo siguiente:

“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”.

Mientras que el artículo 113 de la Ley 22 de 2006, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, así:

“Artículo 113: Causales de resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
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 pueda continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La quiebra o 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. Incapacidad física permanente del contratista, certificada por un médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, en caso de que se trate de una persona natural.
5. En caso de tratarse de una persona jurídica, la disolución del contratista o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros de la asociación o del consorcio puedan cumplir el contrato”. (Lo subrayado es nuestro).

A su vez el artículo 115 de la misma excerta legal, 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 del Tribunal).

En tanto, el artículo 116 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 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”.

Ahora bien, como se pudo apreciar en el acto administrativo apelado, la entidad fundamentó la resolución administrativa del contrato en incumplimientos del contratista, según *Informe Técnico de 28 de junio de 2019*. Veamos el referido informe:



28 de junio del 2019

**INFORME DE INSPECCIÓN
PROYECTO COC-29-17**

CONTRATO No.: COC-29-17
NOMBRE DEL PROYECTO: Construcción de 1037 Unidades Sanitarias (incluye 4 unidades especiales) en los Corregimiento de la Encantada, Nuevo Chagres, Salud, Palmas Bellas, y Piña, Distrito de Chagres, Provincia de Colón.
CONTRATISTA: IDESTRA S.A.
ORDEN DE PROCEDER: 13 de septiembre del 2017
FECHA DE ENTREGA: 12 de septiembre del 2019
DURACIÓN: 730 días calendario



1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	5	
% de Avance Financiero	9%	Según cuentas
% de Avance Físico	5%	
Monto avance	B/. 296,088.54	Monto Bruto de Cuenta
Unidades Intervenidas	98	52 unidades sanitarias intervenidas adicionales a las 46 unidades sanitarias entregadas.
Unidades Terminadas y Entregadas	46	Entregadas mediante Acta Sustancial #1, #2, #3 y #4
Unidades por terminar	991	

Vale resaltar lo siguiente:

1. Actualmente se tienen intervenidas alrededor de 52 unidades sanitarias adicionales a las 46 unidades sanitarias terminadas mediante acta sustancial, que representan un 5%



del total de las unidades. lo cual nos demuestra que el contratista mantiene un bajo porcentaje de avance a los 653 días calendario desde la orden de proceder.

2. De las 52 unidades que se han intervenido, 13 unidades podrían ser entregadas en el mes de julio; estas tienen 85% de avance. Mientras que el resto (39 unidades sanitarias) presenta un avance menor del 30%.
3. La situación actual de este Contrato es preocupante. Este proyecto tiene como fecha de culminación septiembre del presente año; le resta cerca de 76 días para su vencimiento.
4. El ritmo de trabajo de IDESTRA S.A. es sumamente lento, a pesar de todos los llamados que se la han realizado por este tema, no ha sido mejorado.
5. Existen áreas donde no se llegan aún (La Encantada, la Encantadita, Piña y Salud). mientras que en los otros sitios (Palmas Bellas y Nuevo Chagres) el personal de la contratista en bajo.
6. Actualmente IDESTRA S.A. presenta problemas de pagos con el subcontratista que esta construyendo las unidades en el área de Palmas Bellas.



...

3. **Conclusiones y Recomendaciones:**

- No sé tiene excusa para el retraso que se ha dado en el cumplimiento de este contrato.
- El contratista no podrá cumplir con el plazo de obra establecido en el contrato, a no ser que inyecte recursos.
- Se han entregado 46 unidades terminadas, con su respectiva acta de entrega firmada por la Contraloría General de la República.
- Al contratista de le apoyo desde un principio con la finalidad de que cumpliera y terminase este proyecto sin retraso.

Presentado por:

ING. Alberto Salazar Hin

Inspector de Proyectos de Sanidad Básica 100/0
CONADES Provincia de Colón



...

A. Análisis de los cargos.

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

1. Modificación de la forma de pago

Tal como se indicara previamente, la contratista fundamentó su recurso de apelación en la modificación de la forma de pago, de manera unilateral, por la entidad contratante, atendiendo instrucciones emanadas de la Contraloría, pese a que la forma de pago solo puede ser variada mediante adenda al contrato.



En ese sentido, la actora sostuvo que al efectuar los pagos por unidades sanitarias concluidas y funcionando, no de manera parcial según avance de obra, se vio afectada la liquidez de la contratista, trayendo a la postre afectaciones en la ejecución del contrato.

En ese orden de ideas, veamos qué establece el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES:

“ ...

PRIMERA: (OBJETO Y ALCANCE DEL CONTRATO) LA CONTRATISTA se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para la **CONSTRUCCIÓN DE 1037 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 4 UNIDADES ESPECIALES) EN LOS CORREGIMIENTOS DE LA ENCANTADA, NUEVO CHAGRES, SALUD, PALMAS BELLAS Y PIÑA, DISTRITO DE CHAGRES, PROVINCIA DE COLÓN**, conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta su Desgloce de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo, y todos los documentos contentivos de la Licitación Pública No.2016-0-03-0-03-LP-022299.

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

De esta manera, al momento de la entrega del objeto contratado por parte de **LA CONTRATISTA**, se verificarán exhaustivamente los mismos, a fin de constatar que la obra, y los servicios prestados cumplen con todo lo requerido en los documentos descritos anteriormente.

SEGUNDA: (JERARQUÍA DE LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES) En caso de conflicto entre lo dispuesto en cualquiera de los documentos que constituyen **EL CONTRATO**, regirá el siguiente orden de jerarquía o preferencia:

- a. Este Contrato y sus anexos y adendas, si las hubiere.
- b. El Pliego de Cargos y sus Anexos y Adendas, si las hubiere.
- c. La Propuesta presentada por **LA CONTRATISTA**.
- d. Documentos preparados para la ejecución del proyecto.

TERCERA:(CRONOGRAMA) La obra se ejecutará de acuerdo a un Cronograma de Red o Barras y un Cronograma de Deseembolso a ser suministrado por **LA CONTRATISTA** donde se indicará la duración de las actividades principales, lo cual deberá ser aprobado por el Director de Proyecto y constituirá parte de este Contrato. Además, **LA CONTRATISTA** presentará una descripción del plano de ejecución de los trabajos.

CUARTA: : (MONTOS DEL CONTRATO Y PAGOS) **MP/CONADES/UCEP** se obliga a pagar a **LA CONTRATISTA** por la totalidad de lo descrito en la cláusula primera que antecede, la cantidad de **TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE BALBOAS CON 16/100 (B/.3,556,457.16)**, desglosados así: **TRES MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRÉS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN BALBOAS CON 74/100 (B/.3,323,791.74)**, en concepto de edificación y preliminares; y **DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO BALBOAS CON 42/100 (B/.232,665.42)**, de I.T.B.M.S.; mediante la presentación de cuentas mensuales por avance de obra, conforme al desglose de cantidades y precios, a satisfacción de **MP/CONADES/UCEP**, **LA CONTRATISTA** deberá presentar un cronograma donde determine las fechas probables de presentación de cuentas durante la ejecución de la obra con sus respectivos montos.

...



Una vez que el Contrato se encuentre debidamente refrendado por la Contraloría General de la República, **LA CONTRATISTA** podrá solicitar un anticipo, de hasta el 20% del valor total del Contrato, solicitud que no requiere de aprobación o trámite especial, por ser una potestad discrecional de **LA CONTRATISTA**, tocándole a **MP/CONADES/UCEP** cumplir conforme le sea petitionado.

...

Los pagos parciales a **LA CONTRATISTA** se harán conforme a lo estipulado en esta cláusula, previa retención del 10% a cada pago que se dé por avance de obra.

Todas las cuentas se deberán presentar mensualmente, dentro de los primeros cinco (5) días calendarios del mes siguiente al avance de la obra que se cobrará, para lo cual deberá entregar mensualmente el Cronograma ligado a la presentación de cuenta.

...

QUINTA: (PLAZO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO) El presente Contrato tendrá una duración de setecientos treinta (730) días calendario, tiempo en el que **LA CONTRATISTA** se obliga formalmente a realizar la ejecución y entrega de la obra a que se refiere el mismo, contados a partir de la fecha que indique la Orden de Proceder emitida por el Secretario Ejecutivo de CONADES.

...

SEXTA: (OBLIGACIONES DE MP/CONADES/UCEP) Además de las obligaciones señaladas en el presente Contrato, **LA ENTIDAD CONTRATANTE** se compromete a:

...

- d. Realizar los pagos a **LA CONTRATISTA** oportunamente, de acuerdo con lo establecido en este Contrato y dentro de los parámetros señalados en el Texto Único de la Ley 22 de 27 junio de 2006. La forma de pago establecida es la de avance de la obra, con la intervención de la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República, la cual ejercerá la tarea de fiscalizar y dar seguimiento durante la ejecución del proyecto.

...

SÉPTIMA: (OBLIGACIONES DE LA CONTRATISTA) **LA CONTRATISTA** se compromete a realizar las siguientes funciones:

...

- b. Desarrollar la ejecución de la obra contratada en su totalidad y de acuerdo a lo establecido en los documentos descritos en las Cláusulas Primera y Segunda, manteniendo los equipos y maquinarias necesarios en el sitio de la obra.
- c. Mantener el/los profesionales idóneos en calidad y cantidad necesarios, a fin de ejecutar la obra en el término acordado en el presente Contrato.
- d. Cumplir con el Cronograma de Trabajo presentado y aprobado por el **MP/CONADES/UCEP**.

...

- j. Realizar todo el trabajo requerido para la ejecución de **EL PROYECTO**, incluyendo pero no limitado a: diseño, construcción y todos los aspectos administrativos, incorporando la obtención de permisos y licencias que fuesen necesarios para dicha ejecución, todo ello de acuerdo con lo descrito y especificado en el Pliego de Cargos y en este Contrato.

...

- w. Entregar una Planilla de desglose de cantidades unitarias y precios unitarios, para efectos de medición, ejecución y pago de los trabajos realizados y presentarla para aprobación por parte de **MP/CONADES/UCEP**, dentro de los quince (15) días calendario, siguientes a la entrega de la Orden de Proceder.

...

DÉCIMA SEGUNDA: (DESAVENENCIAS ENTRE LAS PARTES) En caso de existir algún conflicto entre **LAS PARTES** o se requiera una aprobación sobre alguna actividad de la obra, la misma será resuelta conforme queda establecido en el presente Contrato y los remedios legales a que pueden acceder **LAS PARTES** de conformidad con la normativa que rige la Contratación Pública y normas supletorias.



Mientras se resuelven las desavenencias entre **LAS PARTES**, sea cual sea la jurisdicción, esfera o instancia a la que se haya acudido o la vía utilizada, **LA CONTRATISTA** está obligada a continuar con la ejecución del Contrato y **MP/CONADES/UCEP**, por su parte, deberá cumplir con los pagos que le toque realizar en razón de las fases que se estén ejecutando de **EL PROYECTO** y que sean debidamente recibidos, aun cuando estén otros asuntos en disputa.

...
TRIGÉSIMA: (CAUSALES DE RESOLUCIÓN) Serán causales de Resolución Administrativa del presente Contrato, las que señala el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, así como el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas estipuladas en el presente Contrato.

...
Se considerarán también como causales de Resolución Administrativa por incumplimiento del Contrato, pero sin limitarse a ellas, las siguientes:

...
m. Si **LA CONTRATISTA** no está o no ha estado ejecutando el Contrato de conformidad con el Cronograma de Trabajo aprobado por **MP/CONADES/UCEP**.
..."

Como se observa, la contratista quedó obligada a ajustarse estrictamente a las condiciones de contratación establecidas por CONADES, así como al *Cronograma de Trabajo* presentado a la entidad (y aprobado por esta) y demás documentos complementarios.

Respecto al tiempo pactado para la ejecución y finalización de la obra CONADES, a través de la Orden de Proceder, contenida en la nota CONADES/UCEP-S.E.-503-2017, calendada 31 de agosto de 2017, y corregida mediante la nota CONADES/UCEP-S.E.-505-2016 de 1 de septiembre de 2017 (fs. 040 y 041 del expediente administrativo, tomo denominado "*Expediente de Resolución Administrativa*"), le comunicó a la contratista la fecha exacta de inicio y de terminación, así:

"..

"Conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta, el plazo para la ejecución del proyecto se estableció en setecientos treinta (730) días calendario, contados a partir de la fecha que indica la presente Orden de Proceder, la cual emite el infrascrito en su calidad de Secretario Ejecutivo de CONADES."

Por lo expuesto, le notifico que el plazo de ejecución del proyecto será a partir del miércoles, trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), por lo que este Contrato deberá concluir el jueves, doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Atentamente,

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

Es por ello, que la entidad contratante determinó que IDESTRA, S.A., no cumplió con las obligaciones dimanantes del Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES.

Para sustentar su decisión, nota CONADES-UCEP-SE-1059-19 de 20 de diciembre de 2019, publicada en *PanamaCompra* el 27 de diciembre de 2019, por la cual la entidad contratante comunicó su intención de resolver administrativamente el contrato, se refiere al Informe Técnico de 28 de junio de 2019 (citado a fs. 8 y 9 de la presente resolución), en el que 653 días



transcurridos, de total de 730 días para la ejecución del contrato, es decir, a 77 días de la culminación de las obras, el avance físico era de 5%, con apenas 46 unidades sanitarias entregadas, del total de 1,037 que contempla el contrato de marras.

En su defensa, la apelante expresó que el incumplimiento es producto de la decisión unilateral de CONADES, quien decidió modificar la forma de pago por avance de obra establecida en el contrato, para acatar una instrucción de la Contraloría.

Atendiendo dicha directriz, la entidad decidió que solo recibiría en campo los avances de obra por cada unidad sanitaria concluida y funcionando; situación que afectó a IDESTRA, S.A. al punto de quedarse sin liquidez para continuar con el proyecto.

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

Así, siendo este el único punto en que IDESTRA, S.A., sustentó su defensa, y tomando en cuenta que no negó el incumplimiento y ni refutó el contenido del Informe Técnico de 28 de junio de 2019, esta Colegiatura procederá a examinar las piezas que reposan en el expediente administrativo, con miras a esclarecer el aspecto controvertido por la actora.

Pues bien, a foja 254 del expediente administrativo (Tomo I), se aprecia la nota CONADES-UCEP-SE-1324-17 de 4 de diciembre de 2017, en la que se comunicó a la contratista lo siguiente:



Panamá, 4 de Diciembre de 2017
CONADES-UCEP-SE-1324-17

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

Acuse
CONADES
Ministerio de la Presidencia

0000000254

Ref.: COC-29-17, Construcción de 1037 Unidades Sanitarias (Incluye 4 Unidades Especiales) en los Corregimientos de La Encantada, Nuevo Chagres, Salud, Palmas bellas y Piña, Distrito de Chagres, Provincia de Colón.

Asunto: Formulario de Presentación de Cuenta Aprobado.

Estimado Señor Rangel:

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

Atentamente,


ING. MANUEL E. SORIANO C.
Secretario Ejecutivo
CONADES

apptn booklet N.
2/1/17

MUSEDOCK

Pág. 1 de 1

Avenida Balboa y Calle 39 Este, P.H. Torre Miramar Pisos 8, 9 y 10 - Teléfono: 524-2000
Página web: www.conades.gob.pa

Con lo anterior se constata que IDESTRA, S.A., estaba en pleno conocimiento de que los pagos se harían por unidades terminadas, incluso antes de la primera entrega parcial, realizada por 10 unidades, según Acta N°1 de 14 de septiembre de 2018, publicada en *PanamaCompra* el 26 de noviembre de 2018. Esta constatación es importante para poder determinar la base real de las alegaciones de la apelante y como se puede inferir, desde el 4 de diciembre de 2017, se formalizó la obligación de entregar cada unidad, al cien por ciento de su utilidad.

También es relevante acotar que la referida comunicación se dio ocho (8) meses antes de la supuesta misiva de Contraloría (Nota N°1371-18-ING-DADIG de 6 de agosto de 2018), misma que, dicho sea de paso, no fue aportada por la parte recurrente, tampoco consta en el expediente administrativo y no se encuentra incorporada en la parte motiva del acto administrativo recurrido, por lo que mal puede la apelante señalar que la aludida nota fue el fundamento de CONADES para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-29-17-CONADES.

En igual orden expositivo, observa el Tribunal que a través de la nota IDE-2018-070 de 20 de agosto de 2018, que reposa a foja 244 del expediente administrativo, IDESTRA, S.A., presentó el cronograma de ejecución de obra ajustado y proyectado, donde se evidencia el establecimiento de entregas mensuales de unidades sanitarias (que no se cumplió), como a continuación (f. 245):

CRONOGRAMA DE CONSTRUCCIÓN UNIDADES SANITARIAS
CONADES - IDESTRA, S.A.
PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE 1037 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 4 UNIDADES ESPECIALES) EN LOS CORREOJUNTOS DE LA ENCANTADA, NUEVO CHAGRES, SALUD, PALMAS BELLAS Y PIÑA, DISTRITO DE CH
CONTRATO: C0C - 24.17.

[illegible]


 IDESTRA, S.A.
 Representante Legal
 Nombre: Carlos Rangel Esparta
 Pasaporte: No. APT79822

IDENTRA, S.A.
Professional Residente
Número: Milón Barrios
Céd. No. 4-260-33

MILTON BARTLETT MORAN
ARQUITECTO
LICENCIA No. 97-001-039

Milton Bartlett Moran

FIRMA
Ley 15 de 26 de enero de 1959
Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura



19/9/18

[illegible]

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



obligaciones derivadas Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES.

Es así que la decisión de MIAMBIENTE (CONADES) de resolver el contrato es correcta, porque, al tenor de lo expresado en el párrafo que antecede, y de conformidad con el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 22 de 2006, el contratista está obligado a *"Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones dentro del término pactado"*. Así, el incumplimiento se constituye en causal de resolución administrativa del contrato, tal como lo señala el numeral 1 del artículo 113 de la ley de marras que dispone, 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, estima el Tribunal que la actuación del MINISTERIO DE AMBIENTE (CONADES) se ajustó al procedimiento para resolver administrativamente Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES. En virtud de ello, lo procedente es confirmar lo actuado por la entidad, con fundamento en el artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006:

"Artículo 354: (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas). El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

a) Confirmar lo actuado por la entidad contratante,
b) Modificar lo actuado por la entidad contratante, c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado, d) Anular lo actuado por la entidad contratante". (El subrayado es del Tribunal).

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la Resolución N°016 de 29 de marzo de 2022, proferida por el MINISTERIO DE AMBIENTE - CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES, suscrito entre MP/CONADES/UCEP e IDESTRA, S.A., e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado.

SEGUNDO: DEVOLVER al MINISTERIO DE AMBIENTE - CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE el expediente administrativo original contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión de la ejecución del Contrato de Obra Civil N°COC-29-17-CONADES, el cual está conformado por cuatro (4) tomos, según Informe Secretarial que reposa de foja 038 y 039 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 068-2022, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

