



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 219-2022

RECURRENTE: INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA).

ACTO RECURRIDO: Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022 que resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE (**CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS**).

Magistrado Ponente: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.006-2023-Pleno/TACP de 06 de enero de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA). en contra de la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022 que resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16)

CONSIDERANDO:

En virtud que el contrato objeto del presente recurso de apelación, se perfeccionó antes de la entrada en vigor de la Ley 61 de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, debemos atender lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal, en el sentido que se le aplicarán las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento.

De conformidad con los artículos 120 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, y 319 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre 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 Estado, debidamente representado para este Acto por el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (**CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS**) llevó a cabo la licitación Pública No. 2015-0-03-0-09-LP-019863, referente al siguiente objeto contractual para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE



10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS”

El MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS) y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA), suscribieron el Contrato No. Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 04 de octubre de 2016, para que se ejecutará las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos transferidas al contrato para la “CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS”.

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS) a través de la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC34-16 de 04 de octubre de 2016, para la ejecución de “CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS” suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A, por motivo de incumplimiento, conforme a lo establecido en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La defensa de la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A., adjuntó al libelo de su recurso, el escrito de anuncio del recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, resolvió administrativamente el Contrato de COC-34-16 de 04 de octubre de 2016, para la ejecución de “CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS” presentado ante la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), DEL MINISTERIO DE AMBIENTE el día cinco (05) de octubre de 2022, según el sello de recibido. (Visible a folio 015 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 116 ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA:

El licenciado Ángel Toribio, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A., a lo largo de su escrito de sustentación de apelación, señalaron los cargos en contra de la decisión arribada por la entidad contratante en cuanto a la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, expedida por el CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES), publicada en el Portal electrónico “PanamaCompra”, el



día 27 de septiembre de 2022, que declara resolver administrativamente por incumplimiento del contratista el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 04 de octubre de 2016, para la ejecución de "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", suscrito entre el MINISTERIO DE AMBIENTE/ CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A., por motivo del incumplimiento, conforme a lo establecido en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, siendo las siguientes:

1. El Ministerio de la Presidencia a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), convocó el día 24 de noviembre de 2015, en el portal electrónico de PanamaCompra la Licitación Pública 2015-0-03-0-09-LP019863, para CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS.
2. Mediante Resolución Administrativa No. 92 de 14 de marzo de 2016, el Ministerio de la Presidencia Adjudicó el Acto Público No. 2015-0-03-0-09-LP-019863, para la CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS., a la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA), por la suma de Un Millón Doscientos Cuarenta y Cuatro Mil Cuatrocientos Cincuenta y Ocho Balboas con 00/100 (B/. incluido ITBMS.
3. En virtud de los hechos anteriores el Ministerio de la Presidencia suscribe con la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA) el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS.
4. La Orden de Proceder para iniciar la ejecución de las obras contratadas mediante el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, fue el día 13 de diciembre de 2016, con fecha de terminación de la obra el día 28 de octubre de 2017.
5. Mediante Decreto Ejecutivo No. 588 de 23 de septiembre de 2020, se trasladó el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollos Sostenible (UCEP), al Ministerio de Ambiente, así como sus contratos, proyectos y garantías que se subrogan al Ministerio de Ambiente.
6. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Ambiente, mediante Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS., suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA).
7. al momento que el Ministerio de Ambiente emite la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, que resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10



UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS, suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA), dicho contrato ya estaba vencido desde el día 28 de octubre de 2017, es decir, tenía cuatro (4) años y once (11) meses de estar vencido, sin hacer adendas para darle vida jurídica al mismo, pesar de las muchas inconsistencia e irregularidades en la asignación de las casas donde se construirían los baños que eran objeto del contrato que detallan en hechos posteriores. por lo que mal podía la Entidad contratante aducir en la resolución administrativa incumplimiento por parte del contratista.

8. la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS, suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA), señalando de manera escueta en lo medular lo siguiente:

"Que en el marco de la Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16, referente al objeto del contrato, se estableció que la contratista se obligó a realizar por su cuenta todos los trabajos para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta Técnica y Económica, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos del acto público No. 2015-0-03-0-09LP-019863.

Que mediante el Informe técnico suscrito por el Inspector del Proyecto, fechado 28 de septiembre de 2020, quedó plasmado que la obra presentaba un 19% de avance, por el evidente incumplimiento, no se observaba un interés del contratista por terminar la ejecución a las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil No.COC-34-16".

9. Lo expuesto en lo medular el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Ambiente, en la parte motiva de la Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16CONADES de 4 de octubre de 2016, se basó en un informe realizado después del vencimiento del contrato den el año 2017, que no se ajusta a la realidad de los hechos que circunscribieron del precitado contrato, ya que la entidad contratante no cumplió con la cantidad de lotes o casas para la construcción de los baños.
10. Tanto Contratante como Contratistas tienes derechos y obligaciones que cumplir dentro de un contrato y por todas las inconsistencias que se dieron dentro de la ejecución del Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 4 de octubre de 2016 y que no fueron culpa del contratista ni por incumplimiento del contratista, sino de la entidad contratante que no tenía la totalidad de las casas o lotes donde se construirían los baños.
11. Que INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA), cumpliendo con las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 4 de octubre de 2016, y entregó a la entidad contratante todos los elementos necesarios para la construcción de los baños, los cuales fueron:



Mediante Nota No. 201 de 24 de enero de 2017, se entregaron los planos por parte del contratista para su revisión, para la construcción de las 360 unidades sanitarias.

Mediante Nota INVH 05-007 de 11 de mayo de 2017, se entregó por parte del contratista las fichas técnicas del Biodigestor, con la nota de aprobación del Ministerio de Salud.

Mediante Nota INVH 05-007 de 11 de mayo de 2017, se entregó por parte del contratista, las fichas técnicas de los materiales que se usarían en el proyecto.

De la misma manera se entregaron por parte del contratista, todas las copias de las pruebas de percolación donde arrojó como resultado que los lotes eran semi impermeables, por lo que no es cierto que no se haya entregado la prueba de percolación como lo señala el informe técnico.

12. Una vez se inician las labores de construcción de las unidades sanitarias pactadas en el campo, la empresa contratista se encontró que las casas o lotes se encontraban en lugares de difícil acceso donde era imposible llegar con los materiales y donde se perdió, materiales de construcción como vehículos de la empresa, en la vía que conducían a la residencia de los beneficiarios, lo que imposibilitaba la ejecución de la obra dentro del término pactado, adicional a eso había beneficiarios que ya tenían baños, otros que tenían el beneficio de otro proyecto social y algunos beneficiarios que no se encontraron y otros que habían abandonado sus residencias, por lo que la institución no tenía un censo definido con los beneficiarios, situación está que era de conocimiento de CONADES y sus inspectores de área.
13. En virtud de tal situación en un acto de responsabilidad la empresa INVERSIONES HERAVEL, S. A., mediante Nota No. 09-027 de 30 de septiembre de 2017, solicitó un (1) mes antes que se venciera el contrato, una extensión de tiempo de trescientos sesenta (360) días calendarios al contrato No. COC-34-16 de 4 de octubre de 2016, para poder terminar con la ejecución de la obra contratada, no es hasta el 18 de mayo de 2018, que la entidad contratante mediante Nota No. CONADES-UCEP-AL y ADQ-90-18, solicita a la empresa Inversiones Heravel, S. A., la documentación para formalizar la adenda No. 1, es decir, siete (7) meses después de vencido el contrato, sin tomar en consideración los puntos de difícil acceso y otros señalados en el hecho anterior, que hacía imposible la construcción de las unidades sanitarias.
14. En vez de solucionar los problemas que presentaba el contrato con los beneficiarios, es decir, el objeto e contrato, la entidad contratante mediante Nota CONADES-UCEP-SE-717-18 de 22 de agosto de 2018, solicitó al contratista una cotización dentro del contrato para construir un acueducto para mejorar suministro de agua potable en la comunidad de Palmeiro, Calabacito y La Bodega, que ha toda luces modificaba el objeto del contrato, que no está permitido por Ley hacer mediante adenda, como lo establece el artículo 77 numeral 1 de la Ley 22 de 27 de marzo de 2006, modificada por la ley 48 de 2011, que señala.

"Artículo 77. Reglas para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público. Para hacer modificaciones y adiciones al contrato con base en el interés público, se atenderán las siguientes reglas:

1. No podrán modificarse la clase y el objeto del contrato.
2. ..."

Como se puede observar, la ley no permite cambiar la clase ni el objeto del contrato mediante adenda, por lo que no se podía hacer un acueducto cuando el objeto del contrato era construir unidad sanitaria, y esto lo hizo el



contratante CONADES en virtud de que no tenía la cantidad de casas o lotes donde se construirían las unidades sanitarias, que no es culpa del contratista por lo que mal puede el contratante resolver administrativamente el contrato si el mismo no había proporcionado el listado completo donde se construirían los baños.

15. En virtud de lo señalado en los hechos anteriores y en vista de que no se había realizado el barrido para verificar los beneficiarios del contrato, que se debió hacer antes de otorgada la orden de proceder, la entidad contratante en conjunto con el contratista, realizan un barrido en la comunidad para verificar los beneficiarios, dando como resultado el Informe de evaluación, verificación, validación y cambios al contrato de 24 de octubre de 2018 dando como resultado lo siguiente:

"3. RESULTADOS

De la verificación realizada de las visitas domiciliarias llevadas a cabo por CONADES y la empresa Contratista, se pudo verificar que:

31. Familias que deben ser excluidas del Programa Sanidad Básica 100/0. Del total de beneficiarios del Contrato, que suma 360 unidades, deben ser excluidas 155 beneficiarios de este por las siguientes razones:

- Siete (7) no se localizaron.
- Seis (6) no requieren del beneficio de la unidad ya que construyeron baños sanitarios con tanque séptico por sus medios.
- Ocho (8) viviendas abandonadas.
- Diecinueve (19) que están en el Programa Techos de Esperanza.
- Ciento quince (115) que se encuentran en lugares de difícil acceso, sin agua y beneficiarios repetidos entre otros.

Lo que demuestra que la entidad licitante o contratante no cumplió con su obligación de verificar antes del contrato el objeto del contrato por lo que se le imposibilitaba al contratista continuar con la ejecución de la obra, ya que prácticamente no se contaba con la totalidad del objeto del contrato y que fue verificado después de que el contrato estaba vencido, lo que trajo al contratista pérdidas económicas en materiales como en vehículo, como consta en el expediente administrativo del Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 4 de octubre de 2016 .

16. al no tener la totalidad del objeto del contrato la entidad contratante, a pesar de incluir a todos los beneficiarios en el anexo 1 del contrato, no había realizado las verificaciones necesarias para poder cumplir con la ejecución del mismo, lo que incurre en una violación a la ley, y por ende al contrato, ya que el Artículo 85 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 modificada por la Ley 48 de 2011, señala:

"Antes de expedir la orden de proceder, la entidad contratante verificará la regularidad de todas las situaciones existentes, desde el punto de vista legal, presupuestario, técnico y físico del sitio en el cual se realizarán las obras contratadas, que permitan la ejecución ininterrumpida de la obra".

Esto es así ya que la entidad contratante entregó la Orden de Proceder, con un listado en el anexo 1 del contrato, sin hacer un barrido de los lotes o viviendas donde se construirían las unidades sanitarias, y después de vencido el contrato y a solicitud de la insistencia del contratista es que se hace el barrido arrojando como resultado la exclusión de 155 beneficiarios, tal cual lo señala el informe citado en párrafos precedentes, lo que demuestra que la entidad contratante no cumplió con lo ordenado por la Ley y que no es culpa del contratista, por lo que mal puede la entidad contratante resolver administrativamente el contrato por incumplimiento del contratista, si el mismo no cumplió con su obligaciones que le ordena la ley.



17. De la misma manera el artículo 13 de la ley 22 de 27 de junio de 2006, modificado por la Ley 48 de 2011, señala:

"Artículo 13. Obligaciones de la entidad contratante. Son obligaciones de la entidad contratantes las siguientes.

7. Proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a la entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligados a corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y los procedimientos pertinentes para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que llegaran a presentarse de conformidad con el contrato y el pliego de cargos".

Como se puede observar de la norma citada, la Entidad Contratantes, tiene la obligación de procurar oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidad no causen mayor onerosidad, el contratante debe corregir en el menor tiempo posible los desajustes que se presenten, para que no interrumpan la ejecución del contrato, situación que la entidad Contratante (CONADES) debió hacer antes del contrato y como no lo hizo antes del contrato, debió hacerlo dentro de la ejecución del contrato una vez el contratista le comunicó de todos los inconvenientes surgido en la ejecución de la obra y no un (1) año después de estar vencido el contrato, es decir verificar los lotes que a la fecha de presentación del presente recurso no lo ha subsanado, por lo que mal puede señalar que hay incumplimiento del contratista.

18. A raíz del Informe de 24 de octubre de 2018, la entidad licitante propuso una adenda de disminución del contrato, ya que no contaba con la totalidad de los beneficiarios, que no es culpa del contratista sino de la entidad contratante, a lo que la empresa Inversiones Heravel, S. A, respondió mediante Nota INVH CO-II -025 de 25 de noviembre de 2019, señalando que no podía aceptar dicha propuesta primero porque el contrato estaba vencido, segundo la disminución traería perdida a la empresa contratista por un hecho que no era culpa del contratista y por lo difícil de acceso de los lotes beneficiados.
19. La Entidad contratante, nunca le asignó a la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA), la totalidad de las unidades básicas (360), para su intervención lo que imposibilitaba al contratista realizar pruebas de percolación y construcción de la unidad sanitaria, ya que no contaba con los lotes autorizados por la entidad contratante, para su construcción tal cual lo establecía el Pliego de Cargos y el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16CONADES de 4 de octubre de 2016 y el retraso que se refleja en la ejecución de la obra ha sido como consecuencia de actuaciones de la entidad Contratante, puesto que desde el inicio de la orden de proceder ha incumplido con lo establecido en el Pliego de Cargos y en el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, en perjuicio del contratista y en la ejecución del contrato lo que produjo que no se pudiera avanzar en el cumplimiento del mismo.
20. el artículo 13 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 48 de 2011, señala:

Artículo 13. Obligaciones de la entidad contratante. Son obligaciones de la entidad contratantes las siguientes.

1...

6. Cumplir con las obligaciones que contractualmente le correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato y en el Pliego de Cargos.



Que al no entregar la entidad contratante la totalidad de los lotes o casas a intervenir en la construcción de una unidad sanitaria pactada al retirar algunos que se beneficiaron con otro programa social, no era posible el avance de la obra por parte del contratista, por lo que la Entidad Contratante incumplió con su obligación, por ende no puede responsabilizar al contratista de su incumplimiento, porque no son causas imputable al contratista, ya que el momento de la licitación pública la Entidad Contratante tenía que contar con la totalidad del objeto del contrato y así quedó demostrado en el informe de barrido realizado por la entidad contratante y el contratista.

21. La obligación que tiene la Entidad Contratante de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de cumplir con lo previsto en el Contrato como el Pliego de Cargos y que incumplió al no entregar la totalidad de los 360 con su evaluación social y autorización para su intervención en la construcción de una unidad sanitaria, son causas no imputable al contratista por lo que mal puede aducirse en la resolución administrativa incumplimiento en las cláusulas pactadas o incumplimiento del contratista en la ejecución de la obra si el mismo no contaba con la totalidad del objeto del contrato pactado.

Ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de la Entidad Contratante, debemos señalar además de las normas citadas lo preceptuado en lo artículo 976 del Código Civil, que señalan:

"Artículo 976. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos".

Se desprende de la norma citada, que las obligaciones que nacen de los contratos deben cumplirse según lo pactado, es decir, que tanto el contratista como la entidad contratante tienen que cumplir con lo preceptuado tanto en el Contrato como el Pliego de Cargos, lo que no excluye a la entidad contratante de su obligación de entregar la totalidad de los lotes o viviendas para la ejecución de la obra, ya que esa era una obligación de la entidad y no del contratista.

22. Cabe señalar que el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS, tiene más de cinco (5) años de estar vencido sin que a la fecha la entidad contratante haya subsanado las inconsistencias en el objeto del contrato que es de su obligación.
23. SOLICITUD: Por las consideraciones antes expuestas, le solicitamos respetuosamente a los Honorables Señores Magistrados, que previo los trámites legales, se REVOQUE Y SE DEJE SIN EFECTO en todas sus partes Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, proferida por el Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Ambiente, por la cual se resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16-CONADES de 4 de octubre de 2016, refrendado el día 7 de diciembre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS., suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S. A. (INVHERBELSA), ya que no hay incumplimiento por parte del contratista, sino de la Entidad Contratante.



V. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Mediante Nota CONADES-UCEP-SE-152-2022 de 13 de octubre de 2022, (ver en la sección de documentos adjuntos del Sistema Electrónico del acto público en estudio), en dónde el Secretario Ejecutivo de CONADES, y atendiendo las observaciones señaladas por la Secretaría Técnica de Impugnación, nos remitió el expediente administrativo original del acto apelado, según informe secretarial de 18 de octubre de 2022 que reposa de foja 59 a 60 del expediente del Tribunal.

VI. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

El tribunal de la causa a través de la Resolución N° 077-2022-Pruebas/TACP de 19 de octubre 2022, previo trámite administrativo, admitió las pruebas documentales presentadas por el recurrente (ver fojas 64 a 68 del expediente del Tribunal).

VII. ANALISIS DEL TRIBUNAL

De los estudios valorativos del análisis del caso se justifica en cuanto a las disposiciones aplicables al momento de la perfección, ejecución y terminación del contrato, tomando como fuente de referencia los artículos 215, 266 y 298 de la Constitución Política de nuestro país, en el sentido de apegarse al reconocimiento del derecho sustantivo, más que a las meras formalidades; a procurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación; así como la exigencia de garantizar la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados, en este caso, del mercado público de contrataciones.

“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”.

“Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”.

La presente encuesta jurídica, la hacemos con fundamento en el artículo 30 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el sentido que, al hacer la interpretación de las normas de los procedimientos de selección de contratista, tomamos en consideración “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”. Sin desatender el principio de congruencia, en el que este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo solicitado por el recurrente.

VII.I. Escrutinio del procedimiento de resolución administrativa ejercido por CONADES al Contrato de Obra Civil No. COC-34-16 de 04 de octubre de 2016.



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

El artículo 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 48 de 2011, consagra los mecanismos 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.

Ahora bien, tomando en consideración el recurso que ostentan los contratistas para acudir al Tribunal, y antes de profundizar en cada uno de los hechos en la que el recurrente sustentó su pretensión, es propicia la ocasión, revisar cada una de las acciones ejercida por la entidad contratante, con el fin de corroborar si se ajustó o no al ordenamiento jurídico (Ley 22 de 2006).

Al visualizar la sección de documentos adjuntos, del Sistema Electrónico "PanamaCompra", de la referida licitación, nos percatamos que, una vez refrendado el Contrato Obra Civil No. COC-34-16, el día 12 de diciembre de 2016; previa notificación del contratista de la Orden de Proceder la cual se dio el día 13 de diciembre de 2016, y publicada en el sistema el mismo día a fin de que la empresa iniciará la ejecución de la obra en cumplimiento de cada una de las cláusulas contractuales.

Tomando en consideración la normativa aplicable al momento del perfeccionamiento del contrato por parte de la Contraloría, el artículo 85 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, establece que, la obra empezará en la fecha prevista en la Orden de Proceder. Veamos lo que estipula la norma aplicable:

Artículo 85. Inicio de la ejecución de la obra. La ejecución de la obra se iniciará en la fecha señalada en la orden de proceder expedida por la entidad contratante, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos, y si nada se hubiera previsto al respecto en este, la fecha de inicio de la obra se establecerá dentro de los treinta días siguientes a la del perfeccionamiento del contrato. Antes de expedir la orden de proceder, la entidad contratante verificará la regularidad de todas las situaciones existentes, desde el punto de vista legal, presupuestario, técnico y físico del sitio en el cual se realizarán las obras contratadas, que permitan la ejecución ininterrumpida de la obra. (el subrayado es nuestro).

Literalmente, la entidad contratante cumplió con el presupuesto contemplado en el artículo 85 de la Ley 22 de 2006, así se corrobora la publicación de la Orden de Proceder en la licitación 2015-0-03-0-09-LP-019863; lo que se traduce en el inicio y ejecución de la obra por el término de novecientos sesenta y cinco (965) días calendarios, el cual contempla para la culminación del Estudio, Diseño y Construcción de las Obras, de trescientos veinte (320) días calendario, para el plazo de ejecución del proyecto; cuya ejecución de acuerdo a la orden de proceder iniciaba para el día martes 13 de diciembre de 2016 y su culminación para el día 28 de octubre de 2017. Para mayor ilustración de los lectores, traeremos a consideración lo medular de lo establecido en la Orden de Proceder, la cual fue publicada en el sistema electrónico para que el Contratista iniciara y concluyera el respectivo contrato de obra civil:



Panamá, 13 de diciembre de 2016.
CONADES/UCEP-S.E.-1653-2016

Señora:
JANETT DEL CARMEN CUEVAS RODRIGUEZ
Representante Legal del
INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA)
Ciudad.

Ref. **ORDEN DE PROCEDER.**

Estimado Señor:

Por este medio le informo que el Contrato de Obra Civil No. COC-34-16, para la "Construcción de 360 Unidades Sanitarias (incluye 10 Unidades para discapacitados) en el Corregimiento de Remance, Distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas", suscrita entre la empresa, **INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA)**, que Usted representa y el Ministerio de la Presidencia/CONADES/UCEP, por la suma de **UN MILLON DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/1,244,458.00)**, incluida el I.T.B.M.S., se encuentra debidamente refrendado, por lo que se le comunica que la fecha de inicio de obras será el día, **martes, trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)**.

Conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta, el plazo para la ejecución del proyecto se establecerá en **trecientos veinte (320) 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 día, **martes, trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)**, por lo que este Contrato deberá concluir el día, **sábado, veintiocho (28) de octubre de dos mil diecisiete (2017)**.

Atentamente,


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

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS

CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS

CONTRATO DE OBRA CIVIL No. COC-34-16

Entre los suscritos, **ÁLVARO ALEMÁN H.**, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 8-224-607, en su condición de Ministro de la Presidencia, debidamente facultado, actuando en nombre y representación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), para la ejecución del Programa de Sanidad Básica 1000, quien en adelante se denominará **MP/CONADES/UCEP**, por una parte, y por la otra, **INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA)**, persona jurídica debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, Sección Mercantil 756236 (S), desde el Miércoles, 28 de diciembre de 2011, representada por su Presidente y Representante Legal **JANETT DEL CARMEN CUEVAS RODRIGUEZ**, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-280-453, con oficinas en San Francisco, Calle 7, Edificio Brisas de San Francisco, piso 2, local 3058, Corregimiento de San Francisco, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, quien en adelante se llamará **LA CONTRATISTA**, en conjunto **LAS PARTES**, hemos convenido en formalizar el presente Contrato de Obra Civil para el **CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS**, producto de la Licitación Pública por Menor Valor No.2015-0-03-0-09-LP-019863, a judicada definitivamente mediante la Resolución No. 92 de 14 de marzo de 2016, sujeta a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO) LA CONTRATISTA se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para **CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS**, conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos de la Licitación Pública por Menor Valor No. 2015-0-03-0-09-LP-019863.

En consecuencia, **LA CONTRATISTA** acepta que las condiciones de contratación, especificaciones técnicas y demás documentos contentivos del expediente de la citada Licitación Pública por Menor Valor No.2015-0-03-0-09-LP-019863, incluido el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo, forman parte integral del presente contrato, obligando tanto a **LA CONTRATISTA** como a **MP/CONADES/UCEP**, a observarlos fielmente.



De esta manera, al momento de la entrega de esta obra objeto de este Contrato por parte de LA CONTRATISTA, se verificarán exhaustivamente los mismos, a fin de constatar que la obra cumple con todo lo requerido en los documentos descritos anteriormente.

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

- a. Colaborar con LA CONTRATISTA, en la obtención de cualquier licencia, permiso, y/o aprobaciones de conformidad con lo dispuesto en las leyes, parámetros, de manera oportuna, de todas las autoridades locales, estatales o nacionales necesarias para la ejecución de los trabajos e implementación de EL PROYECTO.
- b. Notificar por escrito a LA CONTRATISTA la designación de los Representantes de MP/CONADES/UCEP para la inspección de EL PROYECTO, incluyendo la recepción de cualquier notificación debida en virtud de este Contrato.
- c. Actuar diligentemente en la evaluación de conductas y revisión del desarrollo de los trabajos y dar su opinión oportunamente, dentro de los lapsos contemplados en este Contrato, sin que ello, en momento alguno o bajo circunstancia alguna, libere a LA CONTRATISTA de responsabilidad alguna bajo este Contrato.
- 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 27 de 27 junio de 2006.
- e. Suministrar la información que considere oportuna y necesaria para la ejecución de EL PROYECTO.

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

- a. Prestar los servicios y cumplir con sus obligaciones con la debida diligencia, eficiencia y economía, de acuerdo con normas y prácticas profesionales, generalmente aceptadas.
- b. Desempeñar 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, maquinarias necesarios en el sitio de la obra.
- c. Mantener el/los profesionales idóneos en cantidad y calidad 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.
- e. Cumplir con las normas de Salud Ocupacional aplicables a EL PROYECTO.
- f. Velar por el fiel cumplimiento de las Normas de Higiene y Mitigación aplicables al objeto del contrato.
- g. Ejecutar la obra contratada con total apego a las Normas de Calidad previstas en el Capítulo III, Especificaciones Técnicas, del Pliego de Cargos.
- h. LA CONTRATISTA declara tener profundo conocimiento sobre la materia en términos de diseño y construcción.
- i. Conocer plenamente todo lo que pudiera ser aparente en cuanto se relaciona al sitio, condiciones generales y locales, así como todo cuanto pueda influir en el desarrollo de los trabajos.
- 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.
- k. Suministrar los materiales, el equipo, accesorios, transporte, incluyendo combustible, agua, energía eléctrica, mano de obra y cualquier bien o servicio que se requiera para la ejecución total de la obra contratada.

- l. Ejecutar los trabajos de acuerdo con lo indicado en el Pliego de Cargos su Propuesta, las Especificaciones Técnicas y lo contratado. En caso de cualquier incidencia, diferencia o discrepancia que pueda afectar la ejecución del presente Contrato, esta

Página 3 de 12
Contrato de Obra Civil No. COC-S-16



- será resuelta mediante consulta con la inspección de MP/CONADES/UCEP y aprobada por el representante legal de MP/CONADES/UCEP o su representante.
- m. Atender prontamente todas las recomendaciones que le hagan los inspectores autorizados de la obra, siempre que estén basados en las especificaciones de la obra y criterios técnicos bien fundamentados.
 - n. LA CONTRATISTA declara expresamente que conoce las leyes, decretos, reglamentos y otras normativas parámetros que puedan afectar o estén relacionadas con la ejecución del presente Contrato.
 - o. LA CONTRATISTA declara expresamente que cualquier falta, descuido, error u omisión en obtener las informaciones a que se refiere el objeto de este Contrato, no lo exonera de responsabilidad en la realización satisfactoria del trabajo y de las obligaciones que se derivan del Contrato.
 - p. LA CONTRATISTA declara expresamente que corregirá cualquier falta, descuido, error u omisión que ocurra durante el desarrollo del trabajo por actos negligentes o imputables únicamente a LA CONTRATISTA, por su única y exclusiva cuenta.
 - q. Entregar a MP/CONADES/UCEP los planos de la obra conforme a lo requerido en este Contrato, y de acuerdo al Sistema Métrico Decimal y en idioma español. Dichos documentos deberán permitir a MP/CONADES/UCEP o quien éste designe, a: entender, funcionar y mantener la obra civil, instalaciones y equipos procurando el alcance de su máxima capacidad y eficiencia operacional.
 - r. Suministrar, colocar y conservar por su cuenta un letrero tal y como se especifica en el Pliego de Cargos.
 - s. Asumir toda la responsabilidad legal y civil que se derive de cualquier accidente debido al trabajo ocurrido dentro del área de la construcción y de cualquier daño a la propiedad que pueda ocurrir por razón de los trabajos que se refiere al presente Contrato.
 - t. Mantener los seguros vigentes para responder por los daños contra las personas, incluyendo muerte accidente y por daños contra la propiedad privada. LA CONTRATISTA presentará a MP/CONADES/UCEP la póliza o pólizas que garantice esta obligación al momento de formalización del Contrato.



- u. Aceptar que todas las Pólizas de Seguro descritas anteriormente serán emitidas como lo requiera las respectivas leyes que regulan la materia y serán endosadas de tal manera que la Compañía de Seguros notifique a MP/CONADES/UCEP si las Pólizas están próximas a caducar o si se efectúa algún cambio en la Póliza durante la vida del Contrato, que pueda afectar en cualquier forma la obra. LA CONTRATISTA suministrará a MP/CONADES/UCEP una copia de cada Póliza de Seguro de él y de sus Subcontratistas, que él y sus Subcontratistas, suscribirán de acuerdo con estas disposiciones junto con las facturas que evidencian que las primas han sido pagadas y aceptadas por la Compañía Aseguradora.
- v. Cumplir con las normas nacionales vigentes en materia ambiental aplicables a este tipo de proyectos.
- 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.
- x. Durante la ejecución de la obra y de suscribirse por cualquier causa, atraso en la entrega de la obra, LA CONTRATISTA extenderá la vigencia de la Fianza de Cumplimiento treinta (30) días antes de su vencimiento, sin necesidad de requerimiento de EL ESTADO.

El Tribunal de la causa, al momento de revisar el registro electrónico de "PanamaCompra", del referido acto público 2015-0-03-0-09-LP-019863, en "documentos adjuntos" se percata que, la entidad contratante publicó el día 13 de diciembre de 2016, la Adenda No. 1 al Contrato; sin embargo, luego de verificar la adenda No. 1, el mismo constituye también el Contrato COC-34-16, es decir no es una adenda tal cual quedó registrado dentro del ícono de Documentos Adjuntos. Por lo tanto, al escudriñar el expediente electrónico como el administrativo contractual, no se concretó adenda alguna, por lo que, sólo se cuenta con el contrato de la referencia.

La entidad contratante mediante Nota CONADES-UCEP-ALYAQ-213-2021 de 06 de mayo de 2021, le informó a la contratista del inicio del trámite que contempla el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, por supuestos incumplimientos en la ejecución contractual basado en el Informe Técnico de 28 de septiembre de 2020; copia de la misiva enviada a la aseguradora a fin de que suspendiera la caducidad de la fianza de cumplimiento y del pago de anticipo, ambas aportadas para garantizar la ejecución del contrato. Lo que estableció la entidad contratante, en lo medular de la nota de intención de contrato fue lo siguiente:

4. Conclusión y Recomendación

El proyecto presenta un avance físico y financiero del 19%, lo cual demuestra que la empresa contratista no cumplió con lo establecido contractualmente en el periodo definido mediante la orden de proceder.

La empresa contratista recibió pago de anticipo por la suma de CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS DIECISIETE BALBOAS CON 34/100 (B/. 188,517.34), presentó dos cuentas de avance, pero no terminó ninguna unidad sanitaria.

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

Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011, que trata del Procedimiento de Resolución del Contrato, norma vigente al momento de la celebración de este Contrato, la cual se le concede un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinente.

Una copia de esta nota se remitirá a la Regional de Seguros, S.A., con el objeto de que se suspenda la caducidad de la Fianza de Cumplimiento No. 10-40-2000704; y la Fianza de Pago Anticipado No.010-2000045, aportadas para garantizar la ejecución del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16.


Lic. Luis A. Ramírez E.
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

C.C.REGIONAL DE SEGUROS, S.A.
URRUGUÍ/ur



Al respecto, este Tribunal de la causa, le recomienda a la entidad contratante que, para futuros procedimientos de resolución de contrato, publique los descargos realizados por la contratista, dado que, la norma contempla dentro de sus principios el de "Publicación" aunado al hecho de que, las notificaciones son realizadas en el sistema electrónico de "PanamaCompra", del referido acto público, tal como lo establecía el artículo 129 de la Ley 22 de 2006. Al verificar el escrito que sustenta la apelación, podemos constatar la nota No. INVH-02-009-2021 de 28 de mayo de 2021, con fecha de recibido por reloj de la Secretaría Ejecutiva de CONADES, aportada dentro de las pruebas por parte de la empresa contratista en la que realizó sus descargos en atención a la nota CONADES-UCEP-ALYAQ-213-2021 de 06 de mayo de 2021; hecho este que corrobora que, la contratista utilizó el derecho que le asiste de acuerdo con el procedimiento de resolución administrativa de contrato, señalando entre otras cosas lo siguiente: (ver Nota dentro de las pruebas aportadas por el recurrente en el expediente del Tribunal).

“

...

Como se puede observar de la norma citada, la Entidad Contratante, tiene la obligación de procurar oportunamente para que las actuaciones imputables a la entidad no causen mayor onerosidad, el contratante debe corregir en el menor tiempo posible los desajustes que se presenten, para que interrumpan la ejecución del contrato, situación que la entidad Contratante (CONADES) debió hacer antes del contrato y como no lo hizo antes del contrato, debió hacerlo dentro de la ejecución del contrato una vez el contratista le comunicó de todos los inconvenientes surgido en la ejecución de la obra y no un (1) año después de estar vencido el contrato, cuando ya no tenía validez legal entre las partes y sus garantías estaba vencidas.

A raíz del Informe de 24 de octubre de 2018, la entidad licitante propuso una adenda de disminución del contrato, ya que no contaba con la totalidad de los beneficiarios, que no es culpa del contratista sino de la entidad contratante, a lo que la empresa Inversiones Heravel, S.A., respondió mediante Nota INVH CO-11-025 de 25 de noviembre de 2019, señalando que no podía aceptar dicha propuesta primero porque el contrato estaba vencido, segundo la disminución traería pérdida a la empresa contratista por un hecho que era culpa del contratista y por lo difícil de acceso de los lotes beneficiados (adjuntamos notas), máxime que el contrato ya no tenía validez legal entre las partes.

Por lo hechos descritos en líneas anteriores, es que le manifestamos con todo respeto al Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), que no procede la resolución administrativa de contrato vencido y sin validez legal entre las partes, y menos cuando la culpa no es imputable al contratista como ha quedado demostrado en la presente nota y en el expediente.”

El acto atacado lo constituye la Resolución No. 039 de 21 de septiembre de 2022, mediante la cual el CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE del MINISTERIO DE AMBIENTE, dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil COC-34-16 de 04 de octubre de 2022, bajo los siguientes argumentos:



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

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 039-2022-CONADES
De veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidos (2022).

Que resuelve administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-34-16, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A.

El suscrito Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, en uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), tiene como objetivo formular y coordinar la ejecución de programas dirigidos a la atención del suministro de agua potable y dotación de servicios de saneamiento a nivel nacional. Actualmente CONADES coordina la ejecución del Programa Unificado de Desarrollo Sostenible de Agua Potable y Saneamiento en las provincias;

Que este Programa de Sanidad Básica lo ejecutó el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su respectiva Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP);

Que a través de la Resolución No. 92 de 14 de marzo de 2016, se adjudicó a la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA) el acto público No.2015-0-03-0-09-LP-019863, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS" suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA), por la suma de UN MILLÓN DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,244,458.00), incluido el I.T.B.M.S., por haber cumplido con todos los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos, dando lugar a la posterior celebración del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16, con un plazo de ejecución de 320 días calendario, contados a partir de la fecha que indicaba la Orden de Proceder;

Que mediante la nota CONADES/UCEP-S.E.-1653-2016 de 13 de diciembre de 2016, se le comunicó al representante legal de la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA), que la Orden de Proceder sería a partir del 13 de diciembre de 2016;

Que la contratista presentó la Fianza de Cumplimiento No. 10-40-2000704 y la Fianza de Pago Anticipado No. 10-40-2000705, ambas emitidas por LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas dentro del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16;

Que en el marco de la Cláusula Primera del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16, referente al objeto del contrato, se estableció que la contratista se obligó a realizar por su cuenta todos los trabajos para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", conforme:

Resolución Administrativa No. 039-2022-CONADES
De veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidos (2022)
Página: 1 de 3



lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta Técnica y Económica, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos del acto público No.2015-0-03-0-09-LP-019863;

Que mediante el Informe técnico suscrito por el Inspector del Proyecto, fechado 28 de septiembre de 2020, quedó plasmado que la obra presentaba un 19% de avance, por el evidente incumplimiento, no se observaba un interés del contratista por terminar la ejecución a las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil No.COC-34-16;

Que la Cláusula Trigésima del Contrato, establece entre las causales para su resolución administrativa por incumplimiento del Contrato y que también se atenderá lo dispuesto en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011;

Que como parte del procedimiento previsto en el Capítulo XV del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 48 de 2011, que regula la Contratación Pública, la entidad adelantó las diligencias de investigación necesarias para esclarecer los hechos y comprobar la causal correspondiente. Producto de tal investigación, se emitió la nota CONADES-UCEP-ALYADQ-213-2021 de 6 de mayo de 2021, en la cual se le comunicó al representante legal de la contratista las razones para resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-34-16-CONADES, otorgándole un término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas pertinentes, que vencido el término legal para efectuar los descargos, la contratista no hizo uso de dicha oportunidad a fin de desvirtuar las razones de su incumplimiento;

Que al efectuar sus descargos, la contratista no pudo rebatir razonablemente las consideraciones plasmadas en el informe de inspección ya mencionado, tomando en consideración que, entre sus obligaciones, aceptó tener profundo conocimiento en los términos de diseño y construcción, al igual que sobre todo lo que pudiese ser aparente en cuanto a 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, ordenado por la Ley 48 de 2011, al igual que el artículo 116 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;

Que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente; y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente;

Que mediante el Decreto Ejecutivo No.588 de 23 de septiembre de 2020, se trasladó el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP) al Ministerio de Ambiente;



Que el Decreto Ejecutivo No. 588 de 2020, dispone en el artículo 5, que, para los efectos legales, los proyectos y sus respectivas garantías, los contratos y sus adendas, así como los demás documentos suscritos y administrados por el CONADES, por conducto del Ministerio de la Presidencia, se subrogan en el Ministerio de Ambiente para ser administrados y ejecutados por este.

Que en virtud de lo anteriormente expuesto, el Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible.

RESUELVE:

Artículo 1. Resolver Administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-34-18, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANEC, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA).

Resolución Administrativa No. 0389-2022-CONADES
De veintuno (21) de septiembre de dos mil veintidos (2022)
Página 2 de 3



Artículo 2. Inhabilitar por un término de tres (3) años, a la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A. (INVHERBELSA), para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, a partir de la notificación de esta resolución.

Artículo 3. Notificar y remitir copia autenticada de esta resolución a LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., para los fines legales a que haya lugar, en la Fianza de Cumplimiento y de Anticipo del Contrato, para ejercer 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 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011.

Artículo 4. Ordenar la publicación de la presente resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Artículo 5. Advertir a la empresa contratista que, contra esta resolución cabe el Recurso de Apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, conforme a lo establecido en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 10, 113, 116, 118, 117, 118, 131 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, Decreto Ejecutivo 308 de 28 de diciembre de 2006, Decreto No. 317-Ley de 12 de diciembre de 2006, Ley 48 de 25 de marzo de 2011, Decreto Ejecutivo No. 588 de 23 de septiembre de 2020, y la Resolución No. 006-2023-TACP-CONADES-0039-2022 de 21 de julio de 2022 y demás normas concordantes y complementarias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintuno (21) días del mes de septiembre de dos mil veintidos (2022).

Eric Ruiz A. Riquelme E.
Secretario Técnico
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

De acuerdo con lo medular del procedimiento desplegado por la entidad contratante, lo fundamental para la toma de decisión de la resolución administrativa de contrato, estriba en el presunto incumplimiento de la Contratista en la ejecución del contrato; dejando entrever la entidad que, la Contratista no pudo refutar los argumentos técnicos en la que fundamentó su decisión de resolver administrativamente

VII.II. Valoración de los elementos que conforman el dossier de la causa.

Nuestra legislación contempla la figura de Resolución de Contrato, como ultima ratio en el evento que, la contratista no cumpla con la ejecución del contrato, de acuerdo con el cronograma de trabajo y a las cláusulas contractuales; sin embargo, la norma establece claramente que los contratos públicos que celebren las entidades del Estado, se regirán por las disposiciones de la presente Ley y disposiciones complementarias, y lo que se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública.¹

Entre los argumentos de la entidad contratante que activó el procedimiento de resolución de contrato de acuerdo con el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, es por el poco avance para la culminación de la obra; de hecho, así quedó de manifiesto en el Informe Técnico de Inspección de 28

¹ Artículo 71 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.



de septiembre de 2020, del cual dicha información quedó transcrita en la Resolución N° 039 de 21 de septiembre de 2022.

En el expediente administrativo del Contrato de Obra Civil COC-34-16 de 04 de octubre de 2022, no pernota/n adenda/s al referido contrato, del cual surgen la obligación de las partes de ejecutar y terminar el contrato en el tiempo estipulado en la cláusula quinta (320 días calendarios).

De los aspectos relevantes en el expediente administrativo de marras, es importante detallar cada uno de los aspectos que incidió en la entidad contratante para resolver administrativamente el contrato de Obra Civil COC-34-16 de 04 de octubre de 2022.

- De foja 634 a 635 del expediente técnico, consta la nota INVH-CO-11-025 de 25 de noviembre de 2018.

Al respecto, la empresa contratista le manifestó a la entidad contratante que, de acuerdo con reunión sostenida con la aseguradora, esta última le informó de la decisión de no otorgar las fianzas y pólizas correspondiente al proyecto de sanidad básica; decisión está basada, en torno al tiempo restante a la gestión del gobierno que convocó la licitación, la disminución del monto del contrato, la dificultad para poder desarrollar la obra, el tiempo que tiene vencida las fianzas entre otras.

Sigue abordando la contratista en dicha misiva que, basándose en la disminución del contrato y el no otorgamiento de la orden de cambio para otro proyecto, y al sin número de dificultades que la imposibilita ejecutar el proyecto, sobre todo que no se cuenta con vías de acceso y puentes hacia la distribución de materiales y el movimiento de personal había que atravesar caminos y ríos muy caudalosos dejando pérdidas de equipo rodante y material, sin perdidas humanas debido a condiciones adversas. Finalizó la contratista señalando que, la pérdida ocasionaría la disminución del contrato y la terminación de las unidades faltantes, le hacen solicitar a la entidad contratante el recurso de reconsideración del proyecto, de tal forma que se devolviera parte del anticipo que corresponde a las unidades no intervenidas, es decir que en esto momentos hay 38 unidades que están en la etapa 3 del desglose de precios de la cuenta la cual terminaría (38 unidades intervenidas) y la entregaría en completo funcionamiento.

Al verificar el expediente técnico, constan diversas notas emitidas por la empresa contratista en la que hacen alusión a la disminución de unidades sanitarias que están en difícil acceso (ver notas INVH 09-17 [FOJA 673]; INVH 06-0025-18 [foja 667]).

Aspectos, que debemos destacar, primero la entidad consideró levantar una adenda al contrato en referencia; sin embargo, nunca se materializó del cual no consta en el expediente de marras la aprobación de extensión, así como tampoco orden de cambio por disminución.

- Informe de estado de Proyecto (foja 52 a 58 del expediente administrativo Tomo Resolución Administrativa)

Entre los aspectos fundamentales recogidos en el Informe de estado de proyecto de 28 de septiembre de 2020, tenemos lo siguiente:



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONADES

Santiago, 28 de septiembre de 2020

INFORME DE ESTADO DE PROYECTO

CONTRATO No: COC-34-16
NOMBRE DEL PROYECTO: Construcción de 360 unidades sanitarias (incluye 10 unidades para discapacitados) en el corregimiento de Remance, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas.
CONTRATISTA: Inversiones HERABEL S.A.
ORDEN DE PROCEDER: 13 de diciembre de 2016
DURACIÓN: 320 días calendario
FECHA DE ENTREGA DE LA OBRA: 28 de octubre de 2017
MONTO TOTAL DE LA OBRA: B/. 1,244,458.00

1. Resumen de la situación actual de la obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	2	Anticipo y 2 cuentas de avance de obra
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	1.9%	Avance correspondiente a dos cuentas presentadas
% de Avance Físico	1.9%	Avance correspondiente a las unidades intervenidas
Monto avance	B/. 220,458.14	No incluye ITBMS
Unidades Intervenidas	38	Hasta el Renglón No. 3
Unidades Entregadas	0	
Unidades por terminar	360	

Del proyecto en general podemos indicar lo siguiente:

- Las obras están paralizadas desde octubre de 2017.
- Las comunidades intervenidas fueron Calabacito y El Castillo, en donde se intervinieron 38 unidades sanitarias hasta el renglón No. 3 (etapa de colocación de baldosas, azulejos, artefactos sanitarios, pintura, puertas y ventanas).
- Se realizaron dos inspecciones con Contraloría para la presentación de las cuentas No.1 y No.2, las cuales reflejan un avance de 1.2% y 7%, respectivamente.
- Se realizó la verificación del 100% de los beneficiarios del contrato.
- No se realizaron pruebas de percolación.
- No se presentaron actas sustanciales.

Gobierno de la
República de Panamá

Tel: (507) 524- 2000
Avenida Balboa y Calle 39 Este
PHI Torre Miramar, Pisos 8, 9 y 10
www.conades.gob.pa



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONADES

3. Estado de la situación social actual del proyecto

Durante la ejecución de la obra, se observaron los siguientes hallazgos sociales y técnicos:

- El contrato original contempla un listado general de 360 beneficiarios formalizados.
- Con el barido social realizado, se concluye que, del total de 360 unidades sanitarias, la distribución queda de la siguiente manera:
 - Doscientos cuatro (204) unidades estándar.
 - Una (1) unidad sanitaria especial para personas con discapacidad.
 - Ciento cincuenta y cinco (155) unidades sanitarias sin asignaciones, debido a la solicitud de disminución por difícil acceso mediante nota INVH 06-0025-18 enviada por la empresa contratista el 21 de junio de 2018.

El barido social se realizó el 24 de octubre de 2018, por parte de personal de CONADES y la empresa Contratista.

4. Conclusión y Recomendación

El proyecto presenta un avance físico y financiero del 1.9%, lo cual demuestra que la empresa contratista no cumplió con lo establecido contractualmente en el periodo definido mediante Orden de Proceder.

La empresa contratista recibió pago de anticipo por la suma de CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS DIEISIETE BALBOAS CON 34/100 (B/. 188,517.34), presentó dos cuentas de avance, pero no terminó ninguna unidad sanitaria.

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

Preparado por:

ING. MAYLIN DELGADO
Inspectora de Proyectos
CONADES Provincia de VERAGUAS

Tel: (507) 524- 2000
Avenida Balboa y Calle 39 Este

Luego la entidad contratante, mediante Nota CONADES -UCEP-ALYADQ-213-2021 de 06 de mayo de 2022, dirigida a la representante de la empresa contratista INVERSIONES HERABEL, S.A., y tomando en consideración el Informe de estado de proyecto, puso en conocimiento prácticamente el contenido del informe técnico,



concluyendo y recomendando lo siguiente:

REPUBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

4. Conclusión y Recomendación

El proyecto presenta un avance físico y financiero del 19%, lo cual demuestra que la empresa contratista no cumplió con lo establecido contractualmente en el período definido mediante la orden de proceder.

La empresa contratista recibió pago de anticipo por la suma de CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS DIECISIETE BALBOAS CON 34/100 (B/. 188,517.34), presentó dos cuentas de avance, pero no terminó ninguna unidad sanitaria.

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

Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011, que trata del Procedimiento de Resolución del Contrato, norma vigente al momento de la celebración de este Contrato, la cual se le concede un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinentes.

Una copia de esta nota se remitirá a la Regional de Seguros, S.A., con el objeto de que se suspenda la caducidad de la Fianza de Cumplimiento No. 10-40-2000704; y la Fianza de Pago Anticipado No.010-2000045, aportadas para garantizar la ejecución del Contrato de Obra Civil No.COC-34-16.


Lic. Luis A. Ramírez E.
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

C.C REGIONAL DE SEGUROS, S.A.
URUGUAY/ps

Gobierno de la
República de Panamá

Tel: (507) 524- 2000
Avenida Balboa y Calle 39 Este
PH Torre Miramar, Piso 8, 9 y 10
www.conades.gob.pa

VII.III. Fundamentos y otras consideraciones (doctrinales, contractuales de ley):

Es importante mencionar aspectos relevantes de la contratación pública, el cual, en el caso en concreto, inicia con el estudio técnico, convocatoria para la licitar, reunión previa y homologación de los aspectos técnicos, hasta concluir con la adjudicación y consecución del contrato de acuerdo con los parámetros establecidos en la norma desde el momento de su convocatoria o refrendo para iniciar con cada una de las actividades establecidas y homologadas por las partes.

Si bien es cierto estamos en el análisis del recurso de apelación, es propicia la ocasión traer a colación aspectos relevantes de índoles precontractuales, es decir, al momento que el oferente presente propuesta, según los artículos 31, 35 y 39 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, acepta sin condiciones ni restricciones todo lo contenido del pliego de cargos, así como las especificaciones técnicas; el cual es pleno conocimiento de las partes al momento de adjudicarse el acto público y posterior refrendo de cada una de las actividades allí contempladas:

Especificaciones técnicas					
Bien/Servicio/Obra seleccionados					
		Unidad de			
R	Código	Clasificación	Cantidad medida	Descripción	SES
1	3022501	Cases residenciales	1 Unidad	CONSTRUCCIÓN DE 380 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REWANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS	---



Una vez refrendado el contrato, luego de publicado y notificado junto con la Orden de proceder, el contratista tiene el deber de cumplir con cada uno de los aspectos establecidos en las cláusulas contractuales; de hecho, al referirnos a la norma claramente el proponente al momento de presentar oferta aceptó cada una de las estipulaciones de las especificaciones técnicas.

El contrato de Obra Civil No. COC-34-16, se estableció aspectos relevantes para las partes entre las cuales se sitúa el cumplimiento del objeto del contrato por parte del Contratista, así como otras cláusulas:



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

CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS

CONTRATO DE OBRA CIVIL No. COC-34-16

Entre los suscritos, **ÁLVARO ALEMÁN B.**, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 8-224-607, en su condición de Ministro de la Presidencia, debidamente facultado, actuando en nombre y representación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), para la ejecución del Programa de Sanidad Básica (PSB), quien en adelante se denominará **MP/CONADES/UCEP**, por una parte, y por la otra, **INVERSIONES HERABEL S.A. (INVHERBELSA)**, persona jurídica debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, Sección Mercantil 756276 (S), desde el Miércoles, 28 de diciembre de 2011, representada por su Presidente y Representante Legal **JANETT DEL CARMEN CUEVAS RODRIGUEZ**, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-280-453, con oficinas en San Francisco, Calle 7, Edificio Brisa de San Francisco, piso 2, local 3458, Corregimiento de San Francisco, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, quien en adelante se llamará **LA CONTRATISTA**, en conjunto **LAS PARTES**, hemos convenido en formalizar el presente Contrato de Obra Civil para el **CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS**, producto de la Licitación Pública por Menor Valor No.2015-0-03-0-09-LP-019863, adjudicada definitivamente mediante la Resolución No. 92 de 14 de marzo de 2016, sujeta a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: (OBJETO DEL CONTRATO) LA CONTRATISTA se obliga a realizar por su cuenta todos los trabajos para **CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS**, conforme lo estipulado en el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo y todos los documentos contentivos de la Licitación Pública por Menor Valor No. 2015-0-03-0-09-LP-019863.

En consecuencia, **LA CONTRATISTA** acepta que las condiciones de contratación, especificaciones técnicas y demás documentos contentivos del expediente de la citada Licitación Pública por Menor Valor No.2015-0-03-0-09-LP-019863, incluido el Pliego de Cargos y sus Anexos, Diseño Básico de Referencia, las Especificaciones Técnicas, su Propuesta, su Desglose de Actividades y Precios, Cronograma de Trabajo, forman parte integral del presente contrato, obligando tanto a **LA CONTRATISTA** como a **MP/CONADES/UCEP**, a observarlos fielmente.

De esta manera, al momento de la entrega de esta obra objeto de este Contrato por parte de **LA CONTRATISTA**, se verificarán exhaustivamente los mismos, a fin de constatar que la obra cumple con todo lo requerido en los documentos descritos anteriormente.

AMM



DÉCIMA TERCERA: (CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO) LA CONTRATISTA garantiza que las especificaciones y obras civiles, eléctricas, mecánicas e hidráulicas, así como el suministro de equipos, materiales y construcción de **EL PROYECTO**, a ser ejecutados por él y/o por empresas Subcontratadas, dentro de los límites previstos para esta contratación, se harán tal como se presentan en las Especificaciones Técnicas. Cualquier cambio sugerido en los Pliegos en las Especificaciones Técnicas por parte de **LA CONTRATISTA** deberá someterse a la consideración de **MP/CONADES/UCEP** con el fin de analizar su viabilidad técnica, funcional y económica.

DÉCIMA CUARTA: (IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO)

VEGÉSIMA QUINTA: (SOLICITUD DE CAMBIOS) LA CONTRATISTA podrá, durante la ejecución de la obra, proponer por escrito a **MP/CONADES/UCEP** cualquier cambio, alteración, modificación, adición o reducción que considere necesario y/o deseable para mejorar la calidad, eficiencia y/o seguridad de la obra y que redunde en beneficio de **EL PROYECTO** y de **MP/CONADES/UCEP**.



Previo a la realización de cualquier cambio, **LA CONTRATISTA** presentará para su aprobación por parte de **MP/CONADES/UCEP**, una relación escrita indicando todos los detalles del cambio propuesto, las razones del mismo, el personal requerido, los materiales y equipos adicionales requeridos o ya no requeridos, el tiempo que tomará ejecutar el cambio y cualquier efecto sobre el Programa de Ejecución.

MP/CONADES/UCEP también podrá solicitar la ejecución de obras adicionales que juzgue necesario para el correcto funcionamiento del sistema. Para esto, deberá proponer por escrito y ponerse de acuerdo con **LA CONTRATISTA**, el cual indicará los costos y el plazo para su ejecución.

Si **LAS PARTES** llegan a un acuerdo, entonces **MP/CONADES/UCEP** emitirá una Orden de Cambio que contendrá los detalles y será firmada por **MP/CONADES/UCEP** y **LA CONTRATISTA** y se considerará parte integral del presente Contrato. La Orden de Cambio se formalizará mediante Acta que a su vez deberá contar con el refrendo de la Contrataria General de la República.



Al verificar aspectos, relevantes del contrato, el contratista debe cumplir con el objeto contractual, garantizando que, realizará y ejecutará cada una de las cláusulas estrictamente técnicas y más aún que, se contempló los cambios, y ajustes siempre previa aprobación de la entidad contratante, del cual no se visualiza aquellos cambios en el expediente administrativo de marras. Ahora bien, en el expediente de marras, pernota a foja 709 a 710 del Tomo del Expediente Técnico, el Informe de Evaluación: Verificación, Validación y Cambios a Contrato (Informe Narrativo), de 24 de octubre de 2018, en la que se expone ciertos aspectos del contrato COC-34-16, dónde se verifica los resultados efectuados por la entidad contratante, del cual se menciono las familias que deben ser excluidas del programa de sanidad básica. Sin embargo, no se concretaron los cambios, dado que, no se levantó adenda alguna tal como lo exige la normativa al momento de su convocatoria o refrendo del contrato; es decir, el contratista tenía el deber de ejecutar a buen ritmo la obra.

El Informe Técnico levantado por la entidad, dejó de manifiesto las irregularidades en la ejecución del contrato de Obra Civil COC-34-16, toda vez que, desde la notificación de la orden de proceder hasta la emisión del respectivo informe técnico, la empresa contratista mantenía un 19% de avance físico y financiero, aunado al hecho que, se ordenó el pago de anticipo por la suma de ciento ochenta y ocho mil quinientos diecisiete balboas con 34/100 (B/ 188, 517.34), para ser utilizado en los gastos iniciales, sin que se reflejase a posteriori un avance mesurado y a buen paso para determinar la certeza y fiabilidad del avance; sin embargo, a pesar del conocimiento del área dónde se realizaría la construcción y del cual fue enunciado previamente en el cartel de la convocatoria y con la certeza de discutir en la etapa de la Reunión Previa y Homologación, de aquellos aspectos meramente técnicos, la contratista tenía plena certeza de los acontecimientos futuros para escatimar aquellas posibles limitaciones sin que ello trastoque la continuidad de las labores contractuales. El Tribunal de la causa, siempre hace énfasis en cuanto a la obligatoriedad y cumplimiento del objeto contractual, entre los cuales se caracteriza la relación precontractual-es decir la presentación de la oferta, se acepta cada una de las condiciones establecidas en el pliego y más aun cuando se firme el contrato y su perfeccionamiento por parte de la Contraloría General.

Podrá verse dentro del expediente los documentos que alimentan el dossier de la causa, por parte de la entidad contratante, del cual al analizar cada uno de los aspectos reseñados por el apelante mediante la cual sustentan la intención de resolución administrativamente el contrato, así como la demanda incoada ante el Tribunal de la causa, no se evidencia ni se tacha con elocuencia técnica del porqué del atraso de la obra a pesar de los llamados realizados por la entidad contratante.

La empresa contratista, se limitó a señalar su desavenencia al procedimiento desplegado por el ente contratante, en cuanto a que el informe realizado fue después del vencimiento del contrato que no se ajusta a la realidad. Ahora bien, el pliego de cargos se contempló la figura del pago de anticipo, con el fin de iniciar la obra y así poder equilibrar los aspectos del cronograma de trabajo para la culminación del objeto contractual.

La norma contempla el pago de anticipo, como aquel adelanto que será utilizado para la oportuna y debida ejecución del contrato, de acuerdo con los términos señalados en el pliego de cargos. Por lo tanto, la Contratista al presentar oferta en la etapa de apertura de sobres, equivale a la aceptación sin reservas ni condiciones



de todo el contenido del pliego de cargos. (arts. 31 y 35 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.)

Al verificar las condiciones del pliego de cargos de la licitación por mejor valor N° 2015-0-03-0-09-LP-019863, se visualiza a todas luces requerimientos técnicos, lo cual fueron demostrados por la experiencia en obras similares; junto con las capacidades financieras, el cual es de suma relevancia en la contratación; es decir, el proponente al momento de presentar oferta tenía la firme convicción de ejecutar la obra tal cual lo exigió cada punto de los requerimientos exigidos.

Es responsabilidad, de la entidad contratante mantener la vigilancia y control a fin de dar cumplimiento con cada una de las cláusulas contractuales. Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la norma existente al momento del perfeccionamiento del contrato establecía que, es deber de la entidad contratante llevar un control y vigilancia del contrato para que la obra no se paralice en su totalidad. También el artículo 20 "principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos", establece claramente lo siguiente:

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

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

...

Desde la perspectiva de la teoría de los actos sancionatorios, la entidad contratante al momento del atraso de la obra por parte de la contratista bajo el argumento del control y vigilancia del contrato tenía el deber de imponer la sanción de "la multa por atraso", tal como se estableció en la cláusula decima del referido contrato; la cual tiene su refuerzo basado en el artículo 83 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, así:

"Artículo 83. Cláusula penal y de incentivos. Cuando por causas imputables al contratista se retrase la entrega de la obra, se le aplicará una cláusula penal, la cual será una multa que será entre el uno por ciento (1%) y el cuatro por ciento (4%) dividido entre treinta por cada día calendario de atraso del valor equivalente a la porción dejada de entregar o ejecutar por el contratista. La entidad contratante podrá incorporar, en el pliego de cargos, el reconocimiento a favor del contratista de un incentivo o bonificación por el cumplimiento anticipado del contrato, el cual no podrá ser mayor del diez por ciento (10%) del monto total del contrato, cuando resulte ventajoso o beneficioso a la entidad contratante."

Dicho lo anterior, debemos recordarles a las entidades contratantes que, deben



darles seguimiento y vigilancia a los contratos que están en ejecución a fin de ilustrar y argumentar todo lo concerniente a la sanción en grado de multas en virtud del atraso por avance de la obra. Por lo tanto, es obligación de la entidad contratante mantener un control y vigilancia sobre cada una de las actividades a desarrollar por el contratista, así debe ser por imperio de la norma.

“Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

...

4. Revisar periódicamente las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados, a fin de verificar que cumplan las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, debiendo promover las acciones de responsabilidad contra ellos y/o sus garantes cuando dichas condiciones sean incumplidas, de conformidad con el contrato y el pliego de cargos.

...

Todo apunta a que, el Contratista no cumplió con la ejecución del contrato de Obra Civil COC-34-16 de 04 de octubre de 2016, dado que existe el informe técnico y justificativo que corrobora el atraso y desfases del cronograma del contrato.

Al respecto, el Contrato establece claramente en su clausula Séptima (Las obligaciones del contratista) y Trigésima (la Resolución Administrativa de Contrato), lo siguiente:

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

- a. Prestar los servicios y cumplir con sus obligaciones con la debida diligencia, eficiencia y economía, de acuerdo con técnicas y prácticas profesionales, generalmente aceptadas.
- 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.
- e. Cumplir con las normas de Salud Ocupacional aplicables a EL PROYECTO.
- f. Velar por el fiel cumplimiento de las Normas de Higiene y Mitigación aplicables al objeto del contrato.
- g. Ejecutar la obra contratada con total apego a las Normas de Calidad previstas en el Capítulo III, Especificaciones Técnicas, del Pliego de Cargos.
- h. LA CONTRATISTA declara tener profundo conocimiento sobre la materia en términos de diseño y construcción.
- i. Conocer plenamente todo lo que pudiera ser aparente en cuanto se relaciona al sitio, condiciones generales y locales, así como todo cuanto pueda influir en el desarrollo de los trabajos.
- 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.
- k. Suministrar los materiales, el equipo, accesorios, transporte, incluyendo combustible, agua, energía eléctrica, mano de obra y cualquier bien o servicio que se requiera para la ejecución total de la obra contratada.
- l. Efectuar los trabajos de acuerdo con lo indicado en el Pliego de Cargos su Propuesta, las Especificaciones Técnicas y lo contratado. En caso de cualquier incidencia, diferencia o discrepancia que pueda afectar la ejecución del presente Contrato, ésta

[Handwritten signature]

Consejo General de la República
Dirección de Fiscalización General



- será resuelta mediante consulta con la inspección de MP/CONADES/UCEP y aprobada por el representante legal de MP/CONADES/UCEP o su representante.
- m. Atender prontamente todas las recomendaciones que le hagan los inspectores autorizados de la obra, siempre que estén basados en las especificaciones de la obra y criterios técnicos bien fundamentados.
- n. **LA CONTRATISTA** declara expresamente que conoce las leyes, decretos, reglamentos y otras normativas panameñas que puedan afectar o estén relacionadas con la ejecución del presente Contrato.
- o. **LA CONTRATISTA** declara expresamente que cualquier falta, descuido, error u omisión en obtener las informaciones a que se refiere el objeto de este Contrato, no lo exonera de responsabilidad en la realización satisfactoria del trabajo y de las obligaciones que se derivan del Contrato.
- p. **LA CONTRATISTA** declara expresamente que corregirá cualquier falta, descuido, error u omisión que ocurra durante el desarrollo del trabajo por actos negligentes o imputables únicamente a **LA CONTRATISTA**, por su única y exclusiva cuenta.
- q. Entregar a MP/CONADES/UCEP los planos de la obra conforme a lo requerido en este Contrato, y de acuerdo al Sistema Métrico Decimal y en idioma español. Dichos documentos deberán permitir a MP/CONADES/UCEP o quien éste designe, a entender, funcionar y mantener la obra civil, instalaciones y equipos procurando el alcance de su máxima capacidad y eficiencia operacional.
- r. Suministrar, colocar y conservar por su cuenta un letrero tal y como se especifica en el Pliego de Cargos.
- s. Asumir toda la responsabilidad legal y civil que se derive de cualquier accidente debido al trabajo ocurrido dentro del área de la construcción y de cualquier daño a la propiedad que pueda ocurrir por razón de los trabajos que se refiere al presente Contrato.
- t. Mantener los seguros vigentes para responder por los daños contra las personas, incluyendo muerte accidental y por daños contra la propiedad privada. **LA CONTRATISTA** presentará a MP/CONADES/UCEP la fianza o póliza que garantice esta obligación al momento de formalización del Contrato.
- u. Aceptar que todas las Pólizas de Seguro descritas anteriormente serán emitidas como lo requieren las respectivas leyes que regulan la materia y serán endosadas de tal manera que la Compañía de Seguros notifique a MP/CONADES/UCEP si las Pólizas están próximas a caducar o si se ejecuta algún cambio en la Póliza durante la vida del Contrato, que pueda afectar en cualquier forma la obra. **LA CONTRATISTA** suministrará a MP/CONADES/UCEP una copia de cada Póliza de Seguro de él y de sus Subcontratistas, que él y sus Subcontratistas, suscribirán de acuerdo con estas disposiciones junto con las facturas que evidencian que las primas han sido pagadas y aceptadas por la Compañía Aseguradora.
- v. Cumplir con las normas nacionales vigentes en materia ambiental aplicables a este tipo de proyectos.
- 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.
- x. Durante la ejecución de la obra y de suscitarse por cualquier causa, atraso en la entrega de la obra, **LA CONTRATISTA** extenderá la vigencia de la Fianza de Cumplimiento treinta (30) días antes de su vencimiento, sin necesidad de

TRIGÉSIMA: (CAUSALES DE RESOLUCIÓN) Serán causales de Resolución Administrativa del presente Contrato, las que señalan 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:

- a. Que **LA CONTRATISTA** no extienda la vigencia de la Fianza de Cumplimiento treinta (30) días antes de su vencimiento, sin necesidad de requerimiento de EL ESTADO.
- b. Que **LA CONTRATISTA** refuse o falle en llevar a cabo cualquier parte de la obra con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del período especificado en el Contrato, incluyendo cualquiera extensión de tiempo debidamente autorizada.
- c. No haber comenzado la obra dentro del tiempo debido o acordado con MP/CONADES/UCEP.

Página 10 de 12

Contrato de Obra Civil No. COT-3476



- d. Las acciones de **LA CONTRATISTA**, que tiendan a discurrir el objeto del Contrato.
- e. El abandono o suspensión de la obra sin la autorización debidamente expedida.
- f. La renuencia a cumplir con las indicaciones o acatar los órdenes desconociendo la autoridad del Residente o del Ingeniero.
- g. No disponer del personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del período fijado.
- h. Si **LA CONTRATISTA** se declara en quiebra o transfiere los beneficios a los acreedores o presenta una petición o instituye cualquier procedimiento de o en relación a la quiebra, para la ampliación del plazo, composición, reajuste, modificación, liquidación o liberación de sus deudas o responsabilidades.
- i. Si el Contrato o cualquier parte de él se cede a un tercero, sin el consentimiento de MP/CONADES/UCEP.
- j. Si este Contrato o cualquier derecho, dinero o reclamo, **LA CONTRATISTA** lo transfiere en forma diferente a lo especificado.



- k. Si en cualquier momento, las condiciones aquí especificadas con relación a la obra no son cumplidas totalmente.
- l. Si la obra o cualquier parte de ella es innecesario o irrazonablemente denegada.
- 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.
- n. Si LA CONTRATISTA está violando o es negligente en la ejecución de algunas de las disposiciones del Contrato.
- o. Siempre que LA CONTRATISTA, después de haber sido notificada por escrito, por MP/CONADES/UCEP, se refuse a hacer la reposición de materiales o trabajos que le hubiese sido indicada o se demore en iniciar los trámites necesarios para ello por más de diez (10) días calendario, contados desde la fecha de notificación, sin causa justificada.
- p. El incumplimiento de las normas de Seguridad Ocupacional aplicables a EL PROYECTO.
- q. El incumplimiento de Normas de Higiene y Mitigación aplicables a EL PROYECTO.
- r. El incumplimiento de las Normas de Calidad establecidas en el Capítulo III, Especificaciones Técnicas, del Pliego de Cargos.
- s. Cambiar al profesional con el cual fue objeto de calificación, sin el consentimiento de MP/CONADES/UCEP, a no ser que sea por causa de fuerza mayor y se acrediten las pruebas pertinentes.

Conclusiones del caso:

En la contratación, las partes intervinientes tienen un gran margen de discreción a la hora de negociar y de llegar a acuerdos; es decir, una vez alcanzado un acuerdo válido entre las voluntades que intervienen, la libertad de actuación se ve constreñida a lo acordado. Alcanzado el acuerdo desaparece la flexibilidad, y las obligaciones deben ser cumplidas. Este fenómeno es lo que comúnmente conocemos por vinculación al contenido contractual u obligatoriedad del contrato, que se resume en el conocido vocablo latino “pacta sunt servanda”: lo pactado obliga.

Al revisar el contenido del expediente administrativo y electrónico, y los argumentos de la entidad contratante para resolver el contrato en referencia, así como los argumentos de la contratista en defensa de su postura, indudablemente se antepone en medio el principio de obligatoriedad, mediante la cual se establece que las partes se obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

En ese sentido, el numeral 17 del artículo 2 del Glosario del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, define el Contrato Público así:

“Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a Derecho, entre dos entidades o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público.”

Nuestro Código Civil en su artículo 1105, define el Contrato así: “Contrato o Convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas.”

Todo contrato suscrito entre las partes, en el ámbito administrativo, deviene a raíz de una serie de implicaciones que va desde la cotización de mercado hasta recorrer todas las etapas establecidas en la contratación pública hasta la liquidación de este. Por lo tanto, una vez se entiende perfeccionado el contrato, es decir, se cuente con



el refrendo por la Contraloría posterior publicación y notificación de la orden de proceder, empezaría correr los términos fatales para la consecución de este por parte del Contratista; cuales se mantienen vigentes mientras no se liquide el contrato. (el subrayado es nuestro)

Cada contrato generado por la Entidad Licitante implica que los bienes, servicios u obras serán ejecutados finalmente por el contratista, cuyo interés es procurar la mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos que administra y la conducción de los procedimientos de contratación se materialicen conforme a las normas y los procedimientos establecidos. Es usual que tales beneficiarios expresen su interés en informarse sobre el desarrollo de la contratación, así como recibir los bienes, servicios u obras en la cantidad, calidad y oportunidad que correspondan en base a cada una de las cláusulas establecidas en el Contrato.

Es evidente que, la empresa contratista tenía el deber de, procurar la conclusión de la obra dentro de las comunidades beneficiarias ubicadas en el corregimiento de Remance, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, para la ejecución de la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", lo que implica los mecanismo de procedimiento de resolución de contrato contemplado en el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, para poner fin la relación contractual, dado que en medio se encuentra el clamor de la comunidad del área de obtener pronta respuesta del cumplimiento de la obra.

Cabe señalar que, una de las situaciones acaecidas en el mundo y que afectó notoriamente las actividades de la construcción de nuestro país, así como otras, es la declaratoria de Pandemia producto del Covid-19, por parte del Gobierno Nacional; hecho notorio que reguló la movilización de las personas hacia los lugares de trabajo, trayendo consigo una disminución de los trabajos significativos de la construcción entre otros; sin embargo, el Gobierno Nacional reactivó paulatinamente las actividades de la construcción, deber este que tenía el contratista de seguir con el avance de la obra. Veamos lo que establece el artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.
2. Colaborar con la entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.
3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.
4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.
5. Garantizar la calidad de las obras realizadas, así como de los bienes y los servicios contratados, y responder por ello de acuerdo con lo pactado.
6. Ser legalmente responsable cuando formule propuestas en que se fijen condiciones económicas y de contrataciones artificialmente subvaluadas, con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.
7. Ser legalmente responsable por haber ocultado, al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa.
8. Permitir el libre acceso a las instalaciones objeto de contratación para los fines indicados en este artículo.



9. Responder exclusivamente por las obligaciones o reclamaciones que surjan de las relaciones contractuales adquiridas dentro del periodo de vigencia contractual, incluyendo las de naturaleza administrativa, civil, comercial, laboral o cualquiera otra que implique algún tipo de responsabilidad en materia de obligaciones. (el subrayado es del Tribunal).

Es de advertir que, la norma es clara al señalar que, al momento de suscribir el contrato y al darse las reglas para las modificaciones adiciones al contrato, el contratista tiene la obligación de continuar el contrato. (ver artículo 77 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011):

La “Resolución de los contratos públicos”, es un mecanismo mediante el cual la Administración, da por terminada una relación contractual con un contratista, que deber ser adoptada cuando ya sea imposible la ejecución del contrato. En relación con ello, la doctrina ha manifestado respecto a la terminación de los contratos administrativos lo siguiente:

“Dromi, señala al respecto, que lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo, el principio de continuidad, se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la resolución o la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza.”(Dromi, Roberto, Renegociación y Reconversión de los Contratos Públicos, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina 1996, pag13-14).

Para reforzar la postura del Tribunal de la causa, es de interés relevante defender el interés público en la contratación pública, dado que, esta busca satisfacer las necesidades de la población, más aún que, estamos en un requerimiento de interés social relativo a la “CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS”, con el fin de construir viviendas de interés social, en aras de una mejor calidad de vida para las comunidades aledañas. Sobre este aspecto, no queda duda que el interés público, siempre debe prevalecer, para ello, la entidad contratante debe vigilar la ejecución del contrato a fin de que no se desvirtúe la esencia misma de la contratación pública general; en razón a ello la Corte Suprema de Justicia se refirió al interés público así:

Contrario a lo expuesto, los contratos administrativos deben tener como finalidad la satisfacción de un interés público, definido por el jurista Héctor Jorge Escola como “el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.” (Héctor Jorge Escola, “El Interés Público como



Fundamento del Derecho Administrativo", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, Págs. 249 y 250).²

Debemos tener presente que, la Resolución Administrativa del Contrato, tal como lo dispone la Ley 22 de 2006, constituye la "última ratio", ya que al iniciar el procedimiento de resolución administrativa, la entidad "constríne al contratista al cumplimiento de las obligaciones a que se ha comprometido", y en caso de persistir éste en su incumplimiento, la entidad no tendrá otra opción que resolver administrativamente el vínculo jurídico que mantiene con el contratista, por incumplimiento de las cláusulas contenidas en el contrato u orden de compra.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 48 de 2011, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Obra Civil COC-34-16 de 04 de octubre de 2016, suscrito en su momento por el Ministerio de la Presidencia (CONADES), facultades prorrogadas al MINISTERIO DE AMBIENTE, con la empresa INVERSIONES HERABEL, S.A., enmarcándose su conducta en el numeral primero del aludido artículo 113 "*incumplimiento de las cláusulas pactadas*"; facultándose así al Ministerio de Ambiente, para resolver administrativamente el aludido Contrato de Obra.

Finalmente, y en virtud de las evaluaciones señaladas, esta Colegiatura al no encontrar desvirtuadas las razones que llevaron al Ministerio de Ambiente a resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil 34-16 de 04 de octubre de 2016, procede a *confirmar* los efectos de la Resolución Administrativa 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, el día 27 de septiembre de 2022; 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 Confirmar lo actuado por la entidad contratante, modificar lo actuado por la entidad contratante, Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado, Anular lo actuado por la entidad contratante".(El subrayado es del Tribunal).

En consecuencia y en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución Administrativa 039-2022-CONADES de 21 de septiembre de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. 34-16 de 04 de octubre de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS" suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** y

² Auto de 25 de agosto de 2015. Caso: Tapia, Linares y Alfaro vs. Ministerio de Seguridad Pública y SELEX ES S.P.A.

la empresa **INVERSIONES HERABEL, S.A.**, por motivo de incumplimiento, conforme a lo establecido en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

SEGUNDO: DEVOLVER al Ministerio de Ambiente, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Licitación Pública N°2015-0-03-0-09-LP-019863, para llevar cabo la "CONSTRUCCIÓN DE 360 UNIDADES SANITARIAS (INCLUYE 10 UNIDADES PARA DISCAPACITADOS) EN EL CORREGIMIENTO DE REMANCE, DISTRITO DE SAN FRANCISCO, PROVINCIA DE VERAGUAS", integrado por varios tomos (expediente administrativo legal y de adquisiciones)-IV Tomos (expediente técnico)-1 Tomo (inicio del proceso de resolución administrativa de contrato), de acuerdo con el informe secretarial que reposa a foja 59 a 60 del expediente de este Tribunal

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos un (1) día hábil, posterior a su publicación en el referido sistema.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.219-2022, previa anotación en el registro respectivo.

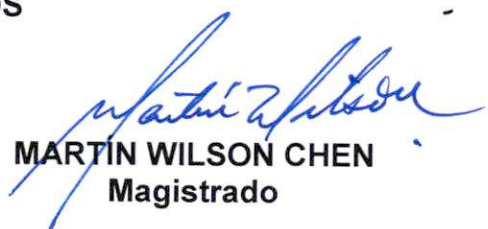
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 20006 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA RIOS por [F] NOMBRE
JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID 2-708-758
ID 2-708-758 Fecha: 2023.01.06
 13:39:49 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD.
Secretario General

