



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 270-2022

RECURRENTE: NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución N°987 de 8 de noviembre de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, dentro del correspondiente acto público N°2013-0-07-0-08-LP-014161.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No. 014-2023/TACP de 17 de enero de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto por **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, en contra del Resolución N°987 de 8 de noviembre de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, dentro del correspondiente acto público N°2013-0-07-0-08-LP-014161.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley No. 153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá y en su artículo 75 advierte que a los procedimientos de selección de contratistas convocados o perfeccionados se le aplicará la norma vigente al inicio de éstos.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, regula la Contratación Pública en Panamá, cual crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como un ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES:

Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a través de la investidura de sus autoridades correspondientes, suscribió el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, de 23 de abril de 2014, a favor del **MCM GLOBAL CONSORCIO** conformado por las empresas MCM GLOBAL, S.A. y MUNILLA CONSTRUCTION MANAGEMENT LLC. (MCM), para el proyecto de



“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ,”
por la suma de CATORCE MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.14,700,000.00).

Que se emitió la Orden de Proceder fechada 12 de mayo de 2014, debidamente notificada el mismo día 12 de mayo de 2014, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, entrega la Orden de Proceder a la empresa **MCM GLOBAL CONSORCIO**, para ejecutar la obra en un periodo de seiscientos (600) días calendario, cuya fecha inicio fue el 12 de mayo de 2014 y con fecha de finalización el 1 de enero de 2016.

Que mediante el Resuelto N°5488 de 26 de octubre de 2015, modificado a su vez por el Resuelto N°6042 de 26 de noviembre de 2015, profirió el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, autorizo una prórroga de doscientos sesenta y tres (273) días calendarios, hasta 30 de septiembre de 2016 y orden de cambio por compensación al Contrato N°MEDUCA-PII-008-2014, suscrito con la empresa **MCM GLOBAL CONSORCIO**, para culminar los trabajos del proyecto denominado **“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ,”** suscribiéndose la Adenda N°1 con fecha 27 de octubre de 2015 y refrendado la misma el 27 de noviembre de 2015.

Que mediante el Resuelto N°5088 calendado 3 de octubre de 2017, modificado a su vez por el Resuelto N°5725 de 8 de noviembre de 2017, la entidad contratante autorizó una prórroga de seiscientos noventa y nueve (699) días calendaros, hasta el 30 de agosto de 2018 y se ordena nuevamente un cambio por aumento de costo al contrato citado, suscribiéndose la Adenda N°2, el día 3 de octubre de 2017, mismo que fue refrendado por parte de Contraloría General de la Republica el día 30 de noviembre de 2017.

Que mediante la Nota DM/DNAL/996-2018-17 de 15 de mayo de 2018, se le comunico al representante legal de la empresa MCM GLOBAL CONSORCIO, que se iniciarían los trámites para la resolución administrativa del contrato sub subjudice, de igual manera, se profirió a Nota DM/DNAL/998-2018-17 de 15 de mayo de 2018, en la cual se le comunica al representante de la Aseguradora Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., sobre el inicio del trámite.

Que dentro del proceso de ejecución de Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, la entidad contratante considera que la contratista, es decir, **MCM GLOBAL CONSORCIO**, incurrió en estado de incumplimiento de las cláusulas pactadas por lo que decide proferir el Resuelto N°2672 de 4 de junio de 2018, por medio de la cual se declaró resuelto



administrativamente el contrato y ejecución de la fianza de cumplimiento emitida por **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, y a su vez se inhabilitó por tres (3) años a **MCM GLOBAL CONSORCIO**.

Que producto de lo anterior, **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, profirió la Nota del 20 de julio de 2018, cual se le informa a la Ministra de Educación que se estaría subrogando, por lo que se emite posteriormente la el Resuelto N°45-A de 15 de enero de 2019, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** decidió SUBROGAR el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 a la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, a fin de que culminasen los trabajos para el proyecto.

Que mediante el Resuelto N°1240-A de 21 de marzo de 2019, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, autoriza una prórroga de seiscientos sesenta y dos (662) días calendarios, hasta el 22 de junio de 2020, por lo que se suscribió la Adenda N°3 a fecha de 21 de marzo de 2019, debidamente refrendada por la Contraloría General de la República el día 16 de abril de 2019.

Mediante el Resuelto 3041 fechado 22 de septiembre de 2020, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** autorizó la extensión de tiempo de cuatrocientos ochenta y cinco (485) días calendarios extendiendo el periodo de la construcción, para ejecutar la obra del Contrato supra citado; producto de ello se profiere la Adenda #4 calendada 1 de octubre de 2020, cual fuese refrendada el 29 de noviembre de 2020.

Que el día 28 de junio de 2022, se profirió el Resuelto N°1550-AL de 28 de junio de 2022, mediante el cual se autoriza la Adenda 5 por extensión de tiempo de trescientos cincuenta y cinco (355) días calendarios al plazo de entrega de la obra objeto del supra citado contrato, por lo que se adopta la Adenda N°5 celebrada el 29 de junio de 2022, y debidamente refrendada el 25 de julio de 2022, cual extiende los efectos de la vigencia en la entrega del objeto del contrato hasta octubre de 2022.

No obstante, el 29 de septiembre de 2022, fue publicado en el portal electrónico la Nota N°DM/DNAL-2181/2022 de 27 de abril de 2022, mediante la cual la entidad comunicaba a **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, la intención de iniciar el trámite de resolución administrativa por incumplimiento del contrato y ordenar la ejecución de la fianza de cumplimiento. Tenemos así, que se concedió a la empresa el término de cinco (5) días hábiles para que conteste y presente las pruebas.



Que el día 6 de octubre de 2022, se profirió por parte de la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, la Nota NASE-SUB-139-2022¹ mediante la cual se presentaron los descargos.

Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a través de la Resolución N°987 de 8 de noviembre de 2022, declaró resolver administrativamente el Contrato MEDUCA-PHE-008-2014 para realizar la ejecución del proyecto de **“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ,”** por el monto de CATORCE MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.14,700,000.00) y ordeno ejecutar la fianza de cumplimiento N°04-16-0910124-0. (Publicada el 9 de noviembre de 2022).

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 14 de noviembre de 2022, a las 9:52 a.m., la Licenciada Dixiana C. de Pereira, actuando en nombre y representación de la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, S.A.**, presentó, dentro del término establecido por Ley, sustentación de recurso de apelación en contra del Resuelto N°987 de 8 de noviembre de 2022, por medio de la cual la entidad declaró resolver administrativamente el Contrato MEDUCA-PH-008-2014, para el **“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ”**. (Escrito de Sustentación visible de infolios 013-017 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que la Defensa de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, S.A.**, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra del Resuelto No.987 de 8 de noviembre de 2022, presentado ante el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** el día 14 de noviembre de 2022, según el sello de recibido. (Visible a infolio 012 del Expediente del Tribunal).

Que de conformidad al artículo 116, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de 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, lo cual indicó que el término transcurrió del día 14 al 18 de noviembre de 2022; siendo oportunas ambas actuaciones descritas anteriormente.

El día 24 de noviembre del año que cursa, se recibió en los estrados del Tribunal, Nota DNP-159-1164 de 23 de noviembre de 2022, mediante la cual el **MINISTERIO DE**

¹ Visible a folios 17626 al 17629 dentro del Tomo 37 del expediente administrativo.



EDUCACIÓN informa que: *“remiten el expediente completo contentivo de treinta y siete tomos (37) ...”*. (ver folios 031 al 032 del expediente del TACP)

Que mediante informe secretarial de 24 de noviembre de 2022, se deja constancia que fue recibido el expediente administrativo contentivo de treinta y siete (37) tomos, con diecisiete mil seiscientos ochenta y nueve (17689), según consta al reverso de la foja 033 del expediente del TACP.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye el Resuelto No.987 de 8 de noviembre de 2022, que declaró Resolver Administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, suscrito con **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTROAMERICA**, correspondiente para el proyecto de **“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ”** proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, registro correspondiente dentro del Acto Público N° 2013-0-07-0-08-LP-014161, cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

“...
....

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, del “DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGAN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJAN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ”, por un monto de B/.14.700.000.00.

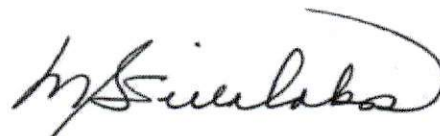
SEGUNDO: EJECUTAR la Fianza de Cumplimiento 04-16-0910124-0, emitida por la aseguradora NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., la cual a partir de la notificación del presente resuelto deberá pagar el importe de la fianza otorgada como garantía al Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014

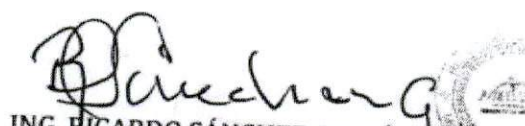
TERCERO: PUBLICAR la presente resolución en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, para efectos de notificación.

CUARTO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el recurso de apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 113, 115, 116, 129 y 131 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARUJA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación


ING. RICARDO SÁNCHEZ GARCÍA
Viceministro de Infraestructura Educativa





IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Siendo oportuna la formulación y sustentación del recurso incoado en contra del Resuelto No.987 de 8 de noviembre de 2022, según lo descrito, se expresa ahora sus disconformidades al respecto del acto administrativo que se cuestiona.

Que el recurrente formuló como sus pretensiones dentro del libelo sustentatorio de descargos frente al Acto Administrativo apelado, solicitándole a este Augusto Tribunal, se modifique la Resolución N°987 de 08 de noviembre de 2022 del acto administrativo apelado, en aras de llegar a una decisión, en donde ninguna de las partes salga perjudicada.

Que, de igual manera, el recurrente evidenció entre algunas de sus razones dentro del libelo sustentatorio de descargos en contra de la Resolución Administrativa del Contrato, las siguientes:

Respecto al primer punto, señala que la entidad alega que existe incumplimiento por parte de la empresa al indicar que, no disponía de personal, ni de equipo con calidad, capacidad y en la cantidad suficiente para cumplir con la obra dentro del periodo fijado, respecto a esto, la objeta al remitirse al Informe de Inspección de fecha 7 de septiembre del año en curso, considerando que, no constituye plena prueba para indicar incumplimiento de obligaciones por parte de la empresa aseguradora, sin tomar en cuenta las cuentas de avance N°21 y N°22 presentadas por ésta en el mes de agosto y a principios de septiembre.

Cita que mediante Nota NASE-SUB-139-2022, invoca que esta se puede considerar como elemento de prueba ya que, de no contar con el número de trabajadores, la entidad no hubiese podido presentar la gestión de cobro avalada y aprobada por la inspección de la Dirección Nacional de Proyectos del Ministerio de Educación.

Indica que poseen un avance de 95.94% en la ejecución del proyecto, aunado a lo anterior invoca que las actividades se encuentran en su mayoría en etapa de terminación a pesar de dos (2) años de retraso por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, ya que existía una orden de cambio N°3, misma que contaba con visto bueno del Banco Interamericano de Desarrollo, y que adicionalmente se incluye actividades en que invirtió para culminar el proyecto.

Existen varias cuentas de avance sin tramitar por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a pesar que las cuentas se presentaron a finales del mes de septiembre.

Arguye que mediante la Nota NASE-SUB-072-2022 de 11 de mayo de 2022 y la Nota NASE-SUB-083-2022 de 3 de junio de 2022, se solicitó y ratificó la Cesión del Contrato MEDUCA-PII-008-2014, luego de que la entidad **BANCO INTERAMERICANO DE**



DESARROLLO, apoyara dicha iniciativa, por lo anterior concluye que la entidad solicitó la documentación y nunca dio respuesta a la cesión citada.

Refiere el apelante que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** no debió resolver administrativamente el contrato sobre los siguientes hechos:

1-Que el Ministerio de Educación en su condición de entidad contratante procedió con la convocatoria del Acto Público No.2013-0-07-0-08-LP-01-4161 relacionado con el Proyecto "DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE VERACRUZ, DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ OESTE, REPÚBLICA DE PANAMÁ;

2-Que mediante Resuelto No.891 de 24 de febrero de 2014, se adjudica la referida licitación pública No.2013-0-07-0-08-LP-014161 al CONSORCIO MCM GLOBAL, integrado por la empresa MCM GLOBAL, S. A. y MUNILLA CONSTRUCTION MANAGEMET LLC (MCM) por un monto de catorce millones setecientos mil balboas con cero centésimos (14,700.000.00);

Que el Ministerio de Educación y la referida empresa contratista MC GLOBAL CONSORCIO, formalizaron el contrato No. -MEDUCA-PII E 008-2014, firmado el 23 de abril de 2014 por la ex Ministra de Educación, Lucy Molinar y por parte de la empresa contratista el señor FERNANDO MUNILLA;

Que mediante la Orden de Proceder de fecha de 12 de mayo de 2014 notificada el mismo día, el Ministerio de Educación entrega la Orden de Proceder a la empresa, MCM GLOBAL CONSORCIO para ejecutar la obra en un período de seiscientos (600) días calendario, cuya fecha inicio fue el 12 de mayo de 2014 y fecha de actualización el 1 de enero de 2016;

Que mediante Resuelto No.5488 de 26 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación, autoriza una prórroga de doscientos setenta y tres (273) días calendario, hasta el 30 de septiembre de 2016 y orden de cambio por compensación al Contrato No.MEDUCA-PIIE-008-2014, suscrito con la empresa MCM GLOBAL CONSORCIO para culminar los trabajos del referido Proyecto, suscribiéndose la ADENDA No.1 de 27 de octubre de 2015, debidamente firmada el mismo día;

Que mediante el Resuelto No.5088 de 3 de octubre de 2017, el Ministerio de Educación, en su artículo PRIMERO, autoriza una prórroga de seiscientos noventa y nueve (699) días calendario, hasta el 30 de agosto de 2018 y mediante el artículo SEGUNDO autoriza la orden de cambio por aumento de costos al contrato No. MEDUCA-PIIE-2014, suscrito con la empresa arriba indicado, SUSCRIBIÉNDOSE LA adenda No.2 el 3 de octubre de 2017, la cual fue debidamente refrendada por el Contralor General de la República el 30 de noviembre de 2017;



Que mediante la Nota DM/DNAL/996-2018-17 de 15 de mayo de 2018, se le comunica al representante legal de MCM GLOBAL CONSORCIO, que el Ministerio de Educación ha iniciado los trámites para la Resolución Administrativa del contrato No. MEDUCA-PIIE-008-2014;

Que mediante el Resuelto No.2672 de 4 de junio de 2018, el Ministerio de Educación, declara la Resolución Administrativa del contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, suscrito con MCM GLOBAL CONSORCIO PARA EL DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCION DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARAN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE VERACRUZ, DISTRITO DE ARRAIJAN, PROVINCIA DE PANAMÁ OESTE, REPUBLICA DE PANAMÁ;

Que mediante Nota DNAL-104-2197-17 de 15 de junio de 2018, se le comunica al representante legal de NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., que le corresponde cumplir con la subrogación de los derechos del mismo conforme el procedimiento de ejecución de la fianza de cumplimiento respectiva del contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, de forma tal que se honre y garantice la obligación adquirida con la institución por parte de su afianzado;

Que mediante la Nota Nacional de Seguros de 20 de julio de 2018, la aseguradora NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.,

informa a la Ministra de Educación que se estará subrogando de conformidad a la fianza de cumplimiento No.04-16-0910124-0

Que mediante Resuelto No.45-A de 15 de enero de 2019, EL Ministerio de Educación, Subroga el contrato MEDUCA-PII-008-2014 a la empresa NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA;

Que mediante Resuelto No.1240-A de 21 de marzo de 2019, el Ministerio de Educación, autoriza una prórroga de seiscientos sesenta y dos (662) días calendario hasta el 22 de junio de 2020 al contrato No. MEDUCA-PIIE-008-2014 suscrito con la empresa NACIONAL DE SEGUROS Y CENTROAMÉRICA, S.A., SUSCRIBIÉNDOSE la ADENDA No.3 de 21 de marzo de 2019, refrendada por el Contralor General de la República el 16 de abril de 2019;

Que mediante Resuelto No.3041 de 22 de septiembre de 2020, el Ministerio de Educación, autoriza una prórroga de cuatrocientos ochenta y cinco (485) días calendario, hasta el 20 de octubre de 2021 al mencionado contrato No. MEDUCA PIIE-008-2014 SUSCRITO con NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, suscribiéndose la ADENDA No.4 de 1 de octubre de 2020, refrendada por el Contralor General de la República el 29 de noviembre de 2020;

Que mediante Resuelto No.1550-AL de 28 de junio de 2022, el Ministerio de Educación autoriza una prórroga de trescientos cincuenta y cinco días calendario (355), hasta el 10 de octubre de 2022 al referido contrato suscrito con NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, suscribiéndose la ADENDA No.5 de 29 de junio de 2022, refrendada por el Contralor General de la República el 25 de julio de 2022;



Que el Ministerio de Educación argumenta la decisión adoptada básicamente en los siguientes hechos:

- a) La empresa incumplió al no disponer de personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad suficiente para efectuar la satisfacción la referida obra dentro del período fijado.

Ante esta afirmación, consideramos que el Informe de Inspección de fecha 7 de septiembre de 2022 no constituye plena prueba para alegar que se dio incumplimiento de obligaciones por parte de la empresa aseguradora toda vez que no toma en consideración las cuentas de avance no.21.(valor bruto B/.28736.52 y No.22 (valor bruto B/86,680.92) gestionadas a finales del mes de agosto y tramitadas formalmente en los primeros días del mes de septiembre de 2022.

Además, NASE-SUB-139-2022 que corrobora desde el más elemental análisis técnico y financiero, que el número de trabajadores presentes en el proyecto superaban significativamente lo plasmado en el informe en referencia porque de lo contrario no hubiese sido posible presentar dichas gestiones de cobro avaladas y aprobadas

por inspección de la Dirección de Proyectos del Ministerio de Educación.

- b) Existen atrasos en la ejecución de los hitos principales del Proyecto Esta afirmación contrasta con el hecho de que a partir de la subrogación, Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., tiene a la fecha un **avance del 95.94% en la ejecución del proyecto** (sin incluir la cuenta No.23). Es importante destacar que las actividades se encuentran en su mayoría en etapa de terminación a pesar de que aproximadamente dos años se trató de que el Ministerio de Educación pueda perfeccionar la Orden de Cambio No.3, la cual cuenta con el Visto Bueno del Banco Interamericano de Desarrollo y que incluye actividades en que se ha invertido para culminar el Proyecto, a pesar de la ralentización en la realización de los trámites dentro de la entidad para la gestión de la orden en mención.

- c) Cuentas de avance sin tramitar por parte del MEDUCA.

Aun cuando la nota DM/DNAL/2181/2022 es presentada a finales de septiembre y en su texto detalla que restaban veinticinco días calendario para finalizar el proyecto, lo que indica que la entidad que recibió el 9 de septiembre de 2022 la solicitud de la empresa según nota NASE-SUB-125-2022 para tramitar la cuenta No.23 del proyecto, decidió ignorar la evaluación de dicha cuenta porque en lugar de acrecentar los porcentajes de avances del proyecto con trabajos ejecutados, había tomado una decisión en perjuicio del proyecto.



d) Solicitud de Cesión de Contrato

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S. A.. mediante nota NASE-SUB-072-2022 de 11 de mayo de 2022 - y de la Nota NASE-SUB 083-2022 de 3 de junio de 2022, solicitó y ratificó, respectivamente, la cesión del contrato MEDUCA-PII-008-2014, luego de que la entidad como el Banco Interamericano de Desarrollo apoyarán dicha iniciativa

e) Solicitud de Cesión de Contrato

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. mediante nota NASE-SUB-072-2022 de 11 de mayo de 2022 y nota NASE-SUB-083-2022, solicitó y ratificó respectivamente la cesión del contrato MEDUCA-PII-008-2014, luego de que tanto el Ministerio como el Banco Interamericano de Desarrollo apoyaran dicha iniciativa

f) El Ministerio para dar curso a lo expuesto en el literal e), solicitó la documentación correspondiente y nunca dio respuesta a la cesión en referencia, creando una total incertidumbre sobre dicho trámite.

Finalizó solicitando lo siguiente:

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Miembros del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que se evalúe una forma conciliatoria de negociar para no ejecutar el Proyecto en referencia, ya que el Proyecto se encuentra avanzado en un 95 %, no obstante, se quiere ejecutar lo cual no es justo desde cualquier punto de vista, por lo que apelamos ante el

honorable Tribunal para se proceda a modificar la Resolución No.987 de 8 de noviembre de 2022, en aras de llegar a una decisión en donde ninguna de las partes salga perjudicado.

Que adjunto al libelo del recurso, la apelante presentó como pruebas, las siguientes:

"...

1. Copia autenticada de la Resolución N° OAL-298 de 20 de octubre de 2022 de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, mediante la cual se me nombre como Administradora Interina

...."

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

Que el día 24 de noviembre de 2022, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No.DNP-159-1164 de 23 de noviembre de 2022, por la cual hicieron entrega del expediente completo contentivo de treinta y siete (037) tomos con diecisiete mil seiscientos ochenta y nueve (17689) fojas útiles del procedimiento de selección de contratista del acto público No.2013-0-07-0-08-LP-014161.



Que, mediante Informe Secretarial de 24 de noviembre de 2022, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 270-2022, mismo que fue recibido, a fin de darle el trámite correspondiente. (Cfr. Infolio 031-032 del Expediente del Tribunal).

Que mediante la Resolución N°101-2022/TACP de 21 de diciembre de 2022 (Pruebas), se incorporan los descargos de la apelante **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, las pruebas documentales aducidas por la parte recurrente, así como el expediente administrativo y las actuaciones administrativas en el Portal Electrónico. (Resolución visible de foja 037 a foja 046 del Expediente del Tribunal, así como en el Portal Electrónico "PanamaCompra", bajo el icono "Resolución de Pruebas" en la publicación del día 21-12-2022, a las 10:35 a.m.).

Que luego de esta fase, el despacho del Magistrado Sustanciador recibió el expediente del Tribunal para su correspondiente valoración, conforme la certificación Secretarial visible a infolio 048 del Expediente del Tribunal.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

En cumplimiento de los trámites procesales generados para la solución de la presente litis, se procede a un examen de las constancias procesales y los argumentos exteriorizados por las partes, por lo que, el Pleno del Tribunal debe verificar la conformidad del Acto Apelado con el ordenamiento jurídico aplicable, haciendo referencia a los aspectos más relevantes contenidos en el expediente, de la siguiente manera:

A- EXAMEN DE LAS PRUEBAS Y DE LOS DESCARGOS ANUNCIADOS POR LAS PARTES:

Que, una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y de los descargos anotados por las partes como tales, este Tribunal, en sala unitaria, mediante Resolución N°101-2022/TACP de 21 de diciembre de 2022, publicada en el portal electrónico de "panamacompra", el mismo día, emitió pronunciamiento admitiendo la prueba aducida por las partes, así como la incorporación del expediente administrativo físico al proceso.

B- VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO DE LA LITIS:

El Tribunal se adentra ahora a su valoración en cuanto al fondo de la litis, contrastando las actuaciones ejercidas por las partes, frente a la normatividad jurídica rectora de las Contrataciones Públicas. Lo prudente es precisar el escrutinio de los presupuestos básicos requeridos para dicha valoración siendo estos:



- **PRESUPUESTOS FORMALES:** dentro de los cuales se desprenden:

1. La oportunidad procesal para recurrir:

La licenciada Dixiana Candanedo Saldaña de Pereira ejerció el derecho de su representado de accionar por la vía del recurso de Apelación de manera oportuna, puesto que, tanto el anuncio, como la sustentación del recurso, transcurrieron conforme los términos establecidos por la Ley cual es aplicable (folios 013 a 017 del expediente del Tribunal).

2. La garantía del debido proceso:

Siendo el Tribunal fiscalizador del fiel acatamiento sobre la adopción garantista al debido proceso, debe escrutar para ello, las actuaciones ejercidas por la Administración, así como verificar el acatamiento estricto de los principios de la Contratación Pública, en lo particular, lo preceptuado por el artículo 17 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 aplicable al presente proceso, expuesto así:

Artículo 17. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho, las normas del Derecho Administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Aunado a lo anterior, en el artículo 19 numeral 3 de la Ley de Contrataciones Públicas, establece al respecto:

Artículo 19. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1...

2....

....

3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.

...."

Normativa que su vez nos remite a lo preceptuado por el artículo 201 numeral 31 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, misma que transcribimos a continuación:

Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1.

2.

....

....

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser



oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.
....”

Surtida la tramitación del proceso, luego de evacuadas las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra **al examen del procedimiento implementado por la entidad administrativa**, en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución Administrativa del contrato en el sub-judice, (esgrimido como Contrato MEDUCA-PII-008-2014), a fin de contrastar si el mismo se adecua a lo establecido por el artículo 113 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único), cual establece lo siguiente:

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

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

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

Se procede a evacuar el análisis sobre las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra **al examen del procedimiento implementado por la Entidad administrativa** en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución Administrativa del Contrato en el sub-judice, a fin de contrastar si el mismo se adecua a lo establecido por el artículo 116 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único), cual establece lo siguiente:

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

1. cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.
No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término



- de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
 4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
 5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
 6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley No. 38 de 2000.

En efecto, la entidad ante el anuncio del incumplimiento del contrato por la contratista, procedió con el adelanto de las investigaciones para determinar la causal correspondiente, cual le considerase llevar a resolver administrativamente el contrato, notificándole al contratista; señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles para que contestara conforme al procedimiento legalmente establecido y, a la vez presentara las pruebas que considerase pertinente. Hecho que fue satisfecho con la nota de intención de la resolución administrativa, cual fue publicada el día 29 de septiembre de 2022, en la que le describió, desde su inicio, detallando los antecedentes del contrato, la imputación de los cargos por el incumplimiento del contrato, cual le endilga la responsabilidad al contratista, tomando en consideración que estamos ante un contrato subrogado, cuyo responsable del incumplimiento sigue siendo la afianzadora-contratista **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ y CENTROAMÉRICA, S.A.**, a través de la Nota DM/DNAL-2181/2022 de 27 de abril de 2022, veamos:

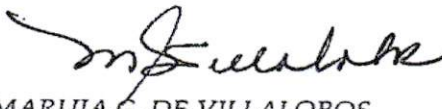
“ ...

NOTA DM/DNAL/2181/2022	Otros	29-09-2022 11:31 AM	
------------------------	-------	---------------------	---

...”

Que con fundamento en todo lo antes expuesto, es claro y evidente el incumplimiento por parte de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, de sus obligaciones de dar cumplimiento al objeto contractual de manera idónea, oportuna dentro del término pactado y de diversas cláusulas establecidas en el contrato **MEDUCA-PIIE-008-2014**, de acuerdo a los parámetros establecidos en el propio Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; por lo tanto, la entidad concede a la empresa el término de cinco (5) días hábiles para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinentes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 116 de la excerta legal antes descrita.

Atentamente,


MARUJA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación





Como consecuencia de la notificación de la nota de intención de resolución administrativa del contrato en estudio en el Portal Electrónico, a fecha 29 de septiembre de 2022, la contratista contestó la nota de intención de resolver administrativamente el contrato, toda vez que presentó sus descargos el día 6 de octubre de 2022, por lo que la entidad procedió a rechazar las argumentaciones alegadas y a resolver administrativamente el contrato, mediante acto administrativo, Resolución No.987 de 8 de noviembre de 2022, respetándose así el procedimiento legalmente establecido.

Con lo anterior, consideramos que se dieron en debida forma los presupuestos procesales previos para gestar el acto administrativo de Resolución del Contrato, validez que se promueve con el anuncio de intencionalidad para resolver el contrato en forma oportuna, otorgándole al contratista la oportunidad de invocar sus descargos sobre éste y la facilidad de presentar sus pruebas al respecto.

Por lo que la entidad decidió resolver el contrato frente a la inconsistencia de las actuaciones de la contratista en torno a los fines del contrato.

3. Valoración conclusiva de la causa.

Expuestos los planteamientos del recurrente y desarrollados los trámites legales integrantes del recurso de apelación, corresponde a este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, entrar a decidir el fondo del mismo, en base a las consideraciones que se exponen a continuación, revisando las actuaciones de las partes en apego a las normas de contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso, para lo cual haremos previamente una síntesis del decurrir procesal desde el acto de adjudicación hasta la razón que motivó a la entidad a resolver administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014.

Así las cosas, tenemos que mediante Resuelto No.891 de 24 de febrero de 2014, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, ante la necesidad de la construcción de un centro educativo, denominado el Hijo del Carpintero en el Distrito de Arraijan, Provincia de Panamá (sic), convocó el procedimiento de selección de contratista No.2013-0-07-0-08-LP-014161, el cual finalizó con la selección del contratista **CONSORCIO MC GLOBAL** (conformado por las empresas **MCM GLOBAL, S.A.** y **MUNILLA CONSTRUCTION MANAGEMENT LLC (MCM)**, por un precio de catorce millones setecientos mil balboas con 00/100 (B/.14,700,000.00).

Entrada en la fase de ejecución del Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, con un término de entrega de seiscientos (600) días calendario, en representación del Estado panameño la MINISTRA DE EDUCACIÓN y por parte de la empresa contratista, el señor Fernando Munilla. Como resultado de lo anterior se profiere la orden de proceder fechada 12 de mayo de 2014, misma que fue notificada el mismo día antes citado, en donde se estableció como fecha de inicio para el día 12 de mayo de 2014 y fecha de culminación 1 de enero de 2016.



Que de conformidad al Contrato supra citado, este estableció inicialmente seiscientos (600) días calendarios, que en el lapso del desarrollo de la ejecución de la obra, la empresa que inicialmente se benefició de la adjudicación solicitó modificaciones al contrato equivalentes a cambio de tiempo y aumento de costos (Adenda 1 y 2). Que producto de la disconformidad del desarrollo de la obra, esta se resolvió administrativamente, generando con ello la aprobación por parte de la afianzado la subrogación del contrato con NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., por lo que al fin de cumplir con desarrollo del proyecto fueron aprobadas nuevamente diversas adendas (Adenda 3, 4 y 5) las cuales ajustaban los términos para la culminación del objeto contractual, así como incremento de montos, que producto de la disconformidad generada en informe de inspección la entidad administrativa decide iniciar el procedimiento de resolución administrativa del contrato sub iudice y profiere la resolución que resuelve administrativamente el contrato, tal como consta dentro del portal de compras gubernamentales.

Como ha quedado expresado previamente, el recurso de apelación objeto de este examen, tiene su origen en la Resolución No.987 de 8 de noviembre de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, que se emitiera en contra de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A**, quien se comprometió jurídicamente para el “**DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ**”, por la cantidad de catorce millones setecientos mil Balboas con 46/100 (B/.14,700,000.00), el que, para su mejor comprensión se hizo necesario realizar un recuento del acto público que nos ocupa, como en efecto se realizó.

Tal y como se narra de la descripción del portal electrónico y los expedientes administrativos, como medios de prueba que contienen toda la información que el Tribunal necesita para tomar una decisión justa, sustentada en la ley de compras gubernamentales y del contrato público, de conformidad al principio de legalidad como pilar de la justicia administrativa, las normas complementarias, las estipulaciones originadas del contrato y el pliego de cargos, se debe arribar a una decisión que ponga fin a la controversia que en esta oportunidad ha surgido entre la garante, que a su vez es la contratista y el Estado, debidamente representado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, tomando en cuenta los argumentos de cada parte de manera objetiva y confrontándolos con la verdad material que tenemos de presente.

En ese sentido, tomamos como punto de referencia que el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 en primera instancia requería que la obra se concluyera positivamente y entregada el día 5 de diciembre de 2017, y luego de las adendas posteriores se tenía como nueva y última fecha de entrega el día 10 de octubre de 2022, pero, a escasos días de la llegada del día señalado como fecha de conclusión, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** no ha recibido aún la entrega de la obra por la cual decidió resolver administrativamente el



contrato bajo análisis, argumentando una serie de actos los cuales considera imputables a la contratista; mientras que la apelante también sustenta algunos hechos como coartada justificante a lo dispuesto por la institución. Ahora nos corresponde el análisis de ambas situaciones y generar la decisión final en esta etapa de agotamiento de la vía gubernativa.

La realidad material que se vislumbra luego de la lectura y análisis de las piezas procesales, es que al día de hoy encontramos, de acuerdo a la Dirección Nacional de Proyectos, una obra con un retraso significativo en el cronograma de actividades aprobado hasta el día 10 de octubre de 2022, en donde en dicho trabajo se observa dentro de la documentación que reposa que a la fecha de la emisión del Informe, que los hitos principales del cronograma no fueron finalizadas, tal es el caso del Gimnasio, Aula magna, administración, edificio de premedia, edificio de media, planta de tratamiento, elevador, cancha de fútbol y cancha de baloncesto exterior, todas estas, cada una con un periodo debidamente establecido que no fue culminado, tal como se desprende así:

4. ACTIVIDADES EJECUTADAS DURANTE LA INSPECCIÓN:

EDIFICIO / SECTOR (cronograma con finalización 10 de octubre 2022)	C.E. Hijo del Carpintero, actividades ejecutadas hasta el 27 de septiembre del 2022.
Edificio de Premedia (nivel 00) (5 de septiembre 2022)	Pendiente completar la instalación de pisos en un laboratorio, lámparas, abanicos, paneles, sistemas especiales y cielo raso. (Como antecedentes, en el edificio de premedia las actividades de reparación de paredes iniciaron en julio del 2021 y posterior las actividades actuales de acabados).
Edificio de Premedia (nivel 100) (5 de septiembre 2022)	Pendiente completar acabados, actividades eléctricas (paneles) y sistemas especiales. En general, la instalación de ventanas está completada, pendiente completar la instalación de 1 (una) ventana. <u>Se observaron particiones de vidrio instaladas en un baño de planta baja.</u> (se recomienda a MEDUCA revisar especificaciones para particiones de baños escolares) (Como antecedentes, en el edificio de premedia las actividades de reparación de paredes iniciaron en julio del 2021 y posterior las actividades actuales de acabados).
Edificio de media (nivel 00) (3 de octubre 2022)	La estrategia de culminación acordada por las partes al 10 de octubre del 2022 no incluyó las actividades en el edificio de media. Pendiente reparaciones estructurales y actividades de obra gris, acabados, sistemas especiales y servicios básicos.
Edificio de media (nivel 100) (3 de octubre 2022)	La estrategia de culminación acordada por las partes al 10 de octubre del 2022 no incluyó las actividades en el edificio de media. Pendiente reparaciones estructurales y actividades de obra gris, acabados, sistemas especiales y servicios básicos.
Gimnasio (3 de septiembre 2022)	Continúa pendiente la instalación de techo y finalización de aulas, baños y vestidores.
EDIFICIO / SECTOR (cronograma con finalización 10 de octubre 2022)	ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN, VISITA DE INSPECCIÓN
Oficinas de Administración (3 de junio 2022)	Pendiente, la instalación sistemas especiales, completar la instalación y conexión de artefactos y accesorios sanitarios.
Aula Magna (20 de junio 2022)	Acabados finalizados. En el vestíbulo principal, está pendiente la instalación de fuentes de agua.
Plaza cívica (3 de mayo 2022)	Completada la instalación de techos de cobertizos.
Estacionamientos (30 de mayo 2022)	Pendiente finalizar acabados de garita de acceso. Pendiente finalizar la instalación de asfalto en el área de circulación. Se observó gravilla desprendida en varias áreas de circulación.
Cancha de Baloncesto exterior (16 de agosto 2022)	Pendientes acabados.



Cancha de Fútbol (4 de agosto 2022)	Finalizada la conformación de terreno. Pendiente construir la cancha.
Cobertizos internos (18 de enero 2022)	Completado en las áreas cercanas al gimnasio, completado la construcción de cobertizos lateral al edificio de premedia. Pendientes cobertizos en área de media.
Obras exteriores e Infraestructuras	Está pendiente culminar la instalación del sistema de bombeo, la instalación de equipos especiales en planta de tratamiento, finalizar sistema eléctrico, el sistema contra incendio, instalación de cerca frontal. Entre las actividades correspondientes a la adenda N.5, se mantienen pendiente la construcción de pozos, rampa.
Planos y Diseños	Pendiente completar y proporcionar a MEDUCA el diseño de agua potable con sistema de pozos (incluido en Adenda 5), completar proceso de aprobación del diseño contra incendio.
Permisos (10 de octubre 2022)	Se realizó el pago pendiente con la empresa MAC y el contratista confirma que ya cuenta con los planos originales del proyecto, requeridos para la obtención de permisos. (Pendiente permiso de construcción y permiso de ocupación)

5. HALLAZGOS DURANTE LA VISITA

Hallazgos	Riesgo (Tiempo, alcances, calidad, costos)	Recomendación
- Se observaron particiones de vidrios instaladas en un baño de planta baja del edificio de premedia. - En varias áreas del estacionamiento y circulación se observó gravilla suelta.	Impacta la calidad.	- Se recomienda a MEDUCA revisar las especificaciones requeridas para las particiones de baños escolares. - Entre las actividades pendientes se encuentra la instalación de asfalto en el área de circulación. Se recomienda a MEDUCA revisar el alcance y las pruebas de compactación del trabajo realizado.

6. CONCLUSIONES

- Resolución de Contrato:
 - Se encuentra publicada en la plataforma de Panamá Compras la Resolución 987, del 8 de noviembre del 2022 por la cual se resuelve administrativamente el contrato N. PIIE-008-2014. El proceso inició con la Intensión de Notificación de Resolución emitida por MEDUCA a la empresa Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. (NASE) mediante nota DM/NNAL/2181/2022 con fecha del 28 de septiembre del 2022. En continuidad el 6 octubre del 2022, NASE responde a MEDUCA mediante Nota NASE-SUB-139-2022, requiriendo no continuar con el proceso legal de resolución de contrato y reanudar el proceso de Sesión de Contrato. MEDUCA estima que el proceso de resolución administrativa continúe sin que NASE interponga recurso, dado que, desde el 24 de octubre del 2022, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá mediante Resolución NO OAL-298 del 20 de octubre del 2022 ordenó la toma de control operativo y administrativo de NASE.
- Con relación a los trabajos ejecutados:
 - El 8 de noviembre personal de MEDUCA realizó verificación de actividades en sitio y comenta que las particiones de vidrio se instalaron en un baño de premedia planta baja entre el 28 y 29 de septiembre del 2022. Sin embargo, se recomienda revisar las especificaciones de particiones para baños escolares.
 - Se observó gravilla desprendida en varias áreas de estacionamiento y circulación. Entre las actividades pendientes se encuentra la instalación de asfalto en el área de circulación. Se recomienda a MEDUCA revisar el alcance y las pruebas de compactación del trabajo realizado en las áreas señaladas.
- Actualmente la obra está inactiva, y MEDUCA está a cargo de la seguridad perimetral del 2 de noviembre del 2022 al 31 de diciembre del 2022. Los responsables de seguridad permanecen en obra.



Uno de los temas que generó el atraso, según informe de inspección que reposa a folios 17496 al 17502, calendado 7 de septiembre de 2022, en donde se señaló en lo medular:

- La cantidad de personal en obra: **11 personas incluyendo 4 administrativos.**
- Avance físico total ejecutado: **Estimado 70 %.** (Reparaciones y Construcción del edificio de Media). **(Se mantiene)**



Generando con esto una contradicción con el cronograma de actividades, ya que en mismo se establecieron fechas puntuales para la culminación de los trabajos pendientes, tal como se refleja a folios 16744 a la 16747 del expediente administrativo, por lo que al contar con poco personal el departamento encargado, considero que, al estar esa cantidad de colaboradores en el campo, ese número debía ser superior, a fin de dar cumplimiento con lo pactado en el contrato, información que sustenta su respaldo dentro del informe del 8 de noviembre que indica en lo medular:

4. ACTIVIDADES EJECUTADAS DURANTE LA INSPECCIÓN:

EDIFICIO / SECTOR (cronograma con finalización 10 de octubre 2022)	ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN, VISITA DE INSPECCIÓN
Edificio de Premedia (nivel 00) (5 de septiembre 2022)	Se mantiene igual. Pendiente completar la instalación de pisos en un laboratorio, lámparas, abanicos, paneles, sistemas especiales y cielo raso. (Como antecedentes, en el edificio de premedia las actividades de reparación de paredes iniciaron en julio del 2021 y posterior las actividades actuales de acabados).
Edificio de Premedia (nivel 100) (5 de septiembre 2022)	Se observaron actividades de instalación de puertas en tres (3) aulas. Pendiente completar acabados, actividades eléctricas (paneles) y sistemas especiales. En general, la instalación de ventanas está completada, pendiente completar la instalación de 1 (una) ventana. (Como antecedentes, en el edificio de premedia las actividades de reparación de paredes iniciaron en julio del 2021 y posterior las actividades actuales de acabados).
Edificio de media (nivel 00) (3 de octubre 2022)	Se mantiene igual, sin ejecución. La estrategia de culminación acordada por las partes al 10 de octubre del 2022 no incluye las actividades en el edificio de media.
Edificio de media (nivel 100) (3 de octubre 2022)	Se mantiene igual, sin ejecución. La estrategia de culminación acordada por las partes al 10 de octubre del 2022 no incluye las actividades en el edificio de media.
Gimnasio (3 de septiembre 2022)	En progreso las actividades de resane en columnas de concreto, se observaron actividades de instalación piso en baños de gimnasio. Continúa pendiente la instalación de techo y finalización de aulas, baños y vestidores.
EDIFICIO / SECTOR (cronograma con finalización 10 de octubre 2022)	ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN, VISITA DE INSPECCIÓN
Oficinas de Administración (3 de junio 2022)	Se mantiene igual. Pendiente, la instalación sistemas especiales, completar la instalación y conexión de artefactos y accesorios sanitarios.
Aula Magna (20 de junio 2022)	Acabados finalizados. En el vestíbulo principal, está pendiente la instalación de fuentes de agua.



5. HALLAZGOS DURANTE LA VISITA

Hallazgos	Riesgo (Tiempo, alcances, calidad, costos)	Recomendación
Baja productividad. Actualmente la obra mantiene 7 trabajadores en campo y 4 administrativos (11 personas). Las actividades en ejecución corresponden a resane de columnas en gimnasio (reparación) y pintura de líneas de señalización en calle de acceso.	Impacta la finalización y operación del centro educativo.	Se recomienda que el contratista incremente la producción.

6. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Hallazgos	Riesgos Ambientales / Sociales	Recomendación
Generación de polvo al realizar la actividad resane de columnas en gimnasio.	Contaminación.	Se recomienda al contratista la implementación de medidas de mitigación contempladas en el PGAS.

7. CONCLUSIONES

Valoración general sobre el avance de la obra.	Baja productividad. El total de personal en obra es de 11 personas incluyendo 4 administrativos y las actividades en ejecución corresponden a resane de columnas en gimnasio (reparación) y pintura de líneas de señalización en la calle de acceso. Se recomienda que el contratista incremente la producción priorizando la ruta crítica del proyecto.
Valoración general la calidad de los trabajos.	Adecuada. Se recomienda a MEDUCA continuar con el seguimiento al cumplimiento del Pliego de cargos, Sección VI, 4.8.2 y Sección VII, 4.9 Control de Calidad y a la ejecución de las reparaciones estructurales en curso.
Valoración general sobre el cumplimiento de las actividades ambientales y Sociales.	Oportunidad de mejora en la implementación de medidas de mitigación para el control de polvo durante actividad resane de columna. Se recomienda continuar con la implementación del Plan de Gestión Ambiental y Social.
Valoración general sobre del desempeño del contratista.	Se observó baja cantidad de personal en obra (7 personas en campo más 4 administrativos).
Valoración general sobre el desempeño la supervisión DNP.	Se recomienda continuar con el seguimiento a la programación, alcance y calidad.

3. CRONOGRAMA.

La fecha de finalización del cronograma vigente es el 10 de octubre del 2022. Sin embargo, los hitos principales se encuentran desfasados. El contratista presentará un nuevo cronograma para la finalización del Centro Educativo, lo cual forma parte de los trámites legales y financieros en curso.

Como antecedentes, la estrategia consensuada por las partes MEDUCA/ Contratista es la culminación y funcionamiento de Centro Educativo en las áreas del Gimnasio, Edificio de Premedia, Administración, Aula Magna y Obras Exteriores al 10 de octubre del 2022. No se incluye el edificio de Media en esta etapa.

- (i) Gimnasio: 3 septiembre 2022.
- (ii) Aula Magna: 20 de junio 2022.
- (iii) Administración: 3 de junio 2022.
- (iv) Edificio de Premedia: 5 de septiembre 2022.

(Como antecedentes, en el edificio de premedia las actividades de reparación de paredes iniciaron en julio del 2021 y posterior las actividades de acabados).

- (v) Edificio de Media: 3 de octubre 2022.
- (vi) Planta de tratamiento: 16 de junio 2022.
- (vii) Elevador: 3 de octubre 2022.
- (viii) Cancha de fútbol: 4 de agosto 2022.



2. COMENTARIOS

- La última visita se realizó el 23 de agosto 2022.
- La cantidad de personal reportado es de **11 personas**, que corresponde a 7 personas en campo y 4 personas en administración.
- Durante la visita de inspección se observaron las siguientes actividades en ejecución: resane de columnas de concreto en el gimnasio (reparación) y pintura de líneas de señalización en la calle de acceso.
- Se observaron las siguientes actividades ejecutadas:
 - El contratista confirma que cuenta con los planos originales del proyecto, el pago a la empresa MAC fue realizado.
 - En premedia planta alta, la instalación de tres (3) puertas. El resto del edificio se mantiene igual.
 - Construcción de cobertizo en plaza cívica.
 - Instalación de pisos en baños de gimnasio.
- No se reportan registros de quejas o consultas de la comunidad.
- No se reportan accidentes y/o incidentes.
- No se reportan casos de COVID 19 positivo.
- Se mantiene el empozamiento de agua en las estructuras internas de premedia planta alta (laboratorio), pendiente de instalar techo. Se recomienda proteger las mismas en función de evitar futuros deterioros.
- El informe de inspección del 7 de septiembre 2022 se encuentra en la plataforma CAPTUDATA. (se adjunta como anexo, a este documento)

De lo anterior se observa que producto del informe se generó insatisfacción a **LA ENTIDAD LICITANTE**, quien solo buscaba que se culminara la obra, situación que se demuestra dentro de las constancias procesales y electrónicas dentro del acto público N°2013-0-07-0-08-LP-014161, con la aprobación de las diversas adendas, y a pesar que la última fue solicitada inicialmente 244 días, la entidad con la finalidad de llegar al cumplimiento le concede 355 días calendarios, conforme al Resuelto 1550-AL de 28 de junio de 2022 y conclusivo tal como consta en la adenda N°5 de 29 de junio de 2022, misma que se encuentra publicada dentro del portal de compras gubernamentales, el día 29 de septiembre de 2022.

Dentro de las constancias procesales que obran tanto en el portal como en el expediente administrativo se denota que ha sido el interés del **MEDUCA** el buscar una solución al tema, pero se ha evidenciado que la empresa contratista no ha atendido de forma oportuna e inmediata para encontrar un punto medio que ponga fin a la controversia, así se ha dejado evidente tanto en los reportes de inspecciones,² y en los diferentes informes

² Véase Reporte de Inspección: CD-13996 de 9 de agosto de 2022 (folio 17234 a la 17248 del expediente administrativo); Reporte de Inspección: CD-16295 DE 12 DE OCTUBRE DE 2022, Reporte de Inspección: CD-15691 de 27 de septiembre de 2022. Reporte de inspección N°21-09-2022 de 21 de septiembre de 2022;



con la no participación de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, en la correspondientes inspecciones, en donde se denota a todas luces la falta de interés en la terminación de la obra.

Llama la atención que, dentro de los argumentos esgrimidos por la parte accionante se observa que solicitó y ratificó una Cesión de Contrato, si bien es cierto, al revisar las constancias procesales, a folio 17588 del expediente administrativo, se desprende:



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Dirección Nacional de Proyectos

17588

DNP-159-0883
Panamá, 20 de septiembre de 2022

Discon Valgob
22-9-22

Ref: Contrato **MEDUCA-PIIE-008-2014** "Diseño, Planos y Construcción de las instalaciones que albergarán al Centro Educativo el Hijo del Carpintero, ubicado en el Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, República de Panamá."

Licenciado
Juan Diego Gómez T.
Representante Legal
Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica.
E. S. D.

Licenciado Gómez:

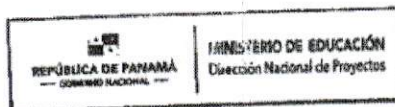
En esta oportunidad nos dirigimos a usted, en respuesta a su nota **NASE-SUB-127-2022** de 8 de septiembre de 2022, recibida en nuestra dirección el 14 de septiembre de 2022, en la cual elevan la consulta sobre el estatus de la cesión para el proyecto de la referencia, tenemos a bien informarle que, actualmente la cesión de contrato se encuentra en su recorrido interno entre los diferentes despachos y direcciones de la institución, una vez se tenga respuesta se les estará informando de manera inmediata.

Es oportuno señalar que, hasta el momento Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. (NASE), continúa siendo el contratista encargado de la ejecución de los trabajos relacionados al Contrato **MEDUCA-PIIE-008-2014**.

Sin otro particular por el momento.

Atentamente,

Ing. Eduardo J. Villarreal R.
Director Nacional de Proyectos



CC. Lic. Eduardo Jaramillo-Gerente General
Ing. Abraham Vallester- Consorcio Veracruz

BJVR/EP/ca

(El resaltado es nuestro)

De lo anterior reflexionamos que si bien, **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, profirió la nota N°NASE-SUB-072-2022 de 11 de mayo de 2022, folio 16627, 16633 del expediente administrativo, en el cual proponen aplicar lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Contrataciones Públicas, que trata sobre la



cesión de contrato y cesión de crédito; que luego se esta petición la entidad procede a darle el trámite correspondiente, a fin de evaluar dicha petición, tal como reposa a folio 16634 del expediente jurídico, misma que ilustramos a continuación:



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN

00016634

DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGAL

Nota DNAL/CTO-1995-19
Panamá, 13 de mayo de 2022

Ingeniero
EDUARDO J. VILLARREAL
Director Nacional de Proyectos
E. S. M.

Ingeniero Villarreal:

Por medio de la presente me dirijo a usted con la finalidad de remitir nota original NASE-SUB-072-2022, con fecha 11 de mayo de 2022, en la cual la empresa NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A. solicita cesión de contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, para el proyecto: DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, a favor del Consorcio Veracruz, quien actualmente funge como tercer ejecutor del proyecto.

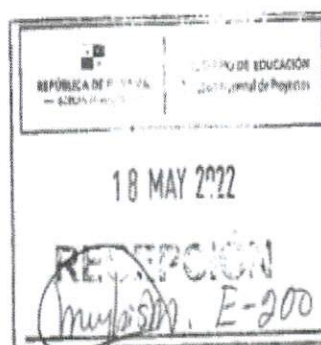
Adjuntamos dicha nota considerando que como unidad gestora deberá evaluar la capacidad técnica y financiera de conformidad con las formalidades establecidas por el artículo 76 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el reglamento o por las condiciones consignadas en el pliego de cargos.

Atentamente,


XENIA ORTIZ

Sub Directora Administrativa
XO/zm

Adjunto: Lo indicado.



De la cual sobre este aspecto resulta importante resaltar que la Contratante mediante el departamento respectivo, efectuó las debidas gestiones a fin de evaluar dicha solicitud,



las cuales fueron gestionadas con él ente financiero, siendo el BID, tal como reposa a continuación:

00016662



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Dirección Nacional de Proyectos

DNP-159-0488

Panamá, 20 de mayo de 2022

Señores
Banco Interamericano de Desarrollo
Ciudad.-

Atención:
Sra. Cynthia M. Hobbs
Especialista en Educación

Ref.: Proceso 2734/OC-PN. Proyecto Innovación en la Infraestructura Escolar. Adenda No. 5 al Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014. "Diseño, Planos y Construcción de las instalaciones que Albergarán al Centro Educativo El Hijo del Carpintero, ubicado en el Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, República de Panamá".

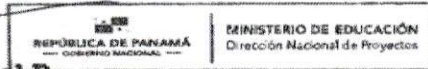
Estimada Señora Hobbs:

Hacemos de su conocimiento la Nota **NASE-SUB-072-2022** con fecha de 11 de mayo de 2022, enviada por Nacional de Seguros de Centroamérica y Panamá, dirigida a la Sra. Ministra Maruja G. de Villalobos, donde hacen formal solicitud de la cesión del Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, proyecto: "DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ"; a la compañía CONSORCIO VERACRUZ, actual tercer ejecutor del proyecto.

Por lo antes expuesto, la Dirección Nacional de Asesoría Legal del MEDUCA, solicita a la Dirección Nacional de Proyectos que como unidad gestora se haga una evaluación de capacidad técnica y financiera de la compañía propuesta, para lo cual, se ha solicitado a Nacional de Seguros de Centroamérica y Panamá envíe toda la documentación consignadas en el Pliego de Cargos para dicha evaluación.

Atentamente,

Eduardo J. Villarreal R.
Director
EJVR /ip



DocuSign Envelope ID: 76F78208-7356-406D-B007-9ECC1AC59155

00016663



REPRESENTACIÓN PANAMÁ

20-May-2022
O-CID/CPN-472/2022

Ingeniero
Eduardo J. Villarreal R.
Director Nacional de Proyectos
MEDUCA
E.S.D.

Ref.: 2734/OC-PN. Cesión Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 Centro Educativo El Hijo del Carpintero.

Estimado Ing. Villareal,

Hacemos referencia a la comunicación DNP-159-0488 recibida el 20 de mayo de 2022, mediante la cual envía para conocimiento del Banco la solicitud formal por parte de la Nacional de Seguros de Centroamérica y Panamá (NASE) de cesión del Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 al Consorcio Veracruz, actual tercer ejecutor del proyecto "Diseño, Planos y Construcción de las instalaciones que Albergan al Centro Educativo El Hijo del Carpintero".

Al respecto, agradecemos nos haya informado sobre esta gestión, de la cual tomamos atenta nota, y quedamos a la espera de conocer los resultados de la evaluación de capacidad técnica y financiera que deberá adelantar la DNP, requerida por la Dirección Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Educación.

Atentamente,

Cynthia Marie Hobbs
Especialista Líder en Educación



Ahora bien, mediante Nota N°NASA-SUB-127-2022 de 8 de septiembre de 2022,³ en la cual le solicitó la consulta sobre la solicitud de cesión para el proyecto en ejecución, se observa que dentro de esta etapa NASE, realizada diversas gestiones como la presentación de cuenta de obra N°19, misma que fue tramitada por el MINISTERIO DE EDUCACION, según la Nota DNP-159-0513 de 25 de mayo de 2022,⁴ en donde se le solicitó a la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República, la designación del fiscalizador para revisión y soporte de cuenta de obra N°19, a la vez se llevaba a cabo el trámite de extensión de término, solicitado por NASE, cual no presentó objeción ni el **MINISTERIO DE EDUCACION**, tampoco el **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**, tal como se pronunció este último mediante Nota N°O-CID/CPN-483/2022 de 20 de mayo de 2022, cual indica que se encontraban a la expectativa de la evaluación de capacidad técnica y financiera Dirección Nacional de Proyectos, que requirió la Dirección Nacional de Asesoría Legal, demostrándose así que existe buena fe por parte de las entidad en realizar las gestiones necesarios para culminar el proyecto en construcción de forma normal.

Puesto los diferentes escenarios tanto de la entidad como el de la contratista, nos tomamos la tarea de dictar una decisión ajustada a Derecho, de conformidad a las piezas procesales que reposan en el expediente electrónico y en los tomos del expediente administrativo, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución, como consecuencia del recurso de apelación que fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley que nos gobierna.

A la fecha de hoy nos encontramos con una obra inconclusa, con un porcentaje de avance del 95.94% y un tiempo total para su conclusión de 3044 días calendario; es decir, 2,444 días adicionales al contrato principal con una ejecución incompleta, pese al exceso en tiempo concedido, superior al tiempo inicial, faltando un porcentaje de 4.06% que pese al tiempo concedido no ha podido ser culminada por la contratista de forma efectiva como se preveía antes de la firma del contrato.

Por otro lado, la responsabilidad material para la efectividad objetiva en la ejecución y cumplimiento de realizar la obra y generar su entrega dentro del término previsto en la relación contractual compete íntegramente al contratista. Así lo contempla el contrato en la cláusula tercera cuando advierte que para su realización corre por su cuenta todos los trabajos al respecto, inclusive el suministro de todos los materiales, insumos, recursos, el caudal humano o mano de obra, tanto la técnica y especializada, como cualquier otro recurso indispensable para su materialización y principalmente la entrega del bien u obra a realizar, así como garantizar el saneamiento al respecto de lo realizado, constituyendo la entrega de la fianza de cumplimiento para ello.

³ Véase a folio 17571 del expediente administrativo.

⁴ Visible a folio 16664 del expediente administrativo.



Su obligación descansa siempre en ésta, la contratista, independientemente de proveer un subcontrato en favor de cualquier otra persona jurídica al respecto como en el subjuice, al instituir como un tercer ejecutor bajo su directriz en otra persona, pero es ella (**NASE**), la contratista a quien corresponde la responsabilidad por la realización y ejecución de la obra, así queda de igual manera instrumentado en el artículo 15 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No.48 de 2011, contemplada en los numerales 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), y 9 (responder exclusivamente por las obligaciones o reclamaciones que surjan de las relaciones contractuales adquiridas dentro del período de vigencia contractual, incluyendo las de naturaleza administrativa, civil, comercial, laboral o cualquiera otra que implique algún tipo de responsabilidad en materia de obligaciones), lo que se complementa con las estipulaciones contenidas en el artículo 113 de la ley citada y que también fueron desatendidas por la contratista, éstas son: 1. Incumplimiento del contrato.

De igual forma, frente a su eventual incumplimiento a la relación contractual advierte el contrato en la cláusula décima primera, sobre las causales de resolución administrativas del contrato el incumplimiento del contrato; así como sus acciones o conducta evidenciada, cual demuestra una desvirtualización en su accionar de enfrentar la intención primaria de ejecutar el cumplimiento del contrato (numeral 3 de otras causales enumerada dentro de la cláusula) in examine.

“

SEPTIMA: (CAUSALES DE RESOLUCIÓN) Serán causales de resolución administrativa del presente Contrato las que señala el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 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:

1. Que **EL CONTRATISTA** rehúse o falle en llevar a cabo cualquier parte de la misma con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del periodo especificado en el Contrato, incluyendo cualquiera extensión de tiempo debidamente autorizada.
2. No haber comenzado la obra dentro del tiempo debido o acordado con **EL ESTADO**.
3. Las acciones de **EL CONTRATISTA**, que tiendan a desvirtuar la intención del contrato.
4. El abandono o suspensión de la obra por parte de **EL CONTRATISTA** sin la autorización debidamente expedida.
5. La renuencia a cumplir por parte de **EL CONTRATISTA** con las indicaciones o acatar las órdenes desconociendo la autoridad del Residente o del Ingeniero.
6. No disponer del personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.

Cuando del común denominador de todas las actuaciones dentro de su trayectoria y ejecutorias indicadas dentro de los informes del Departamento Nacional de Proyectos que sustenta mediante todos los Informes de inspección llevados a cabo por la entidad contratante, como de todas las excusas brindadas por **NASE**, atendidas y que fueron respondidas por la Administración mediante las notas y todos los resueltos comprendidos en el Informe de Justificación Técnica y Viabilidad del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**,



que sustentaron su respaldo a través de las aprobaciones y adendas, en las cuales cada una de ellas atendió, las situaciones particulares de la pandemia (véase la adenda 4) e inclusive de una eventual intencionalidad por promoverse otra prórroga adicional que se sustrajera a través de la negociación de un acuerdo suplementario que no fue refrendado y que no puede bajo ninguna circunstancia justificar su falta de ejecutoria o de realización de los trabajos en la obra conforme a lo advertido por el Artículo 77, numeral 4 del Texto Único de la Ley No.22, vigente para los efectos de la relación contractual que nos ocupa, que indica que “el contratista tiene el deber y obligación de continuar siempre en la ejecución y realización de la obra”, no puede paralizarla.

Sumado a lo anterior, lo enunciado en el numeral 6 de otras causales para la resolución administrativa dentro del contrato, cláusula séptima, cuando se observa la falta de personal y del equipo, en cantidad y capacidad indispensable para satisfacer la realización dentro del término de ejecución pertinente que se manifiesta así a través del informe de justificación técnica y viabilidad que se encuentra a tomo 37 de folios 17503 a la 17509 del expediente administrativo, numeral 27, que a la letra indica al respecto:

“ ...



PROYECTO “DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE VERACRUZ, DISTRITO DE ARRAJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ OESTE, REPÚBLICA DE PANAMÁ.”.

NÚMERO DE ACTO: 2013-0-07-0-08-LP-014161
CONTRATO N° MEDUCA-PIIE-008-2014

EMPRESA CONTRATISTA: NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.

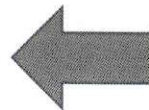
1. EXPOSICIÓN DE HECHOS COMPROBADOS:

....
....



III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en el incumplimiento al Contrato de: **No disponer del personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad suficiente para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.**, el cual está establecido para el **10 de octubre de 2022**, como fecha de finalización y, además, teniendo en cuenta el hecho de que, actividades hitos del proyecto, establecidas en el cronograma de obra, se encuentran no terminadas o retrasadas, tal como se detalló anteriormente.

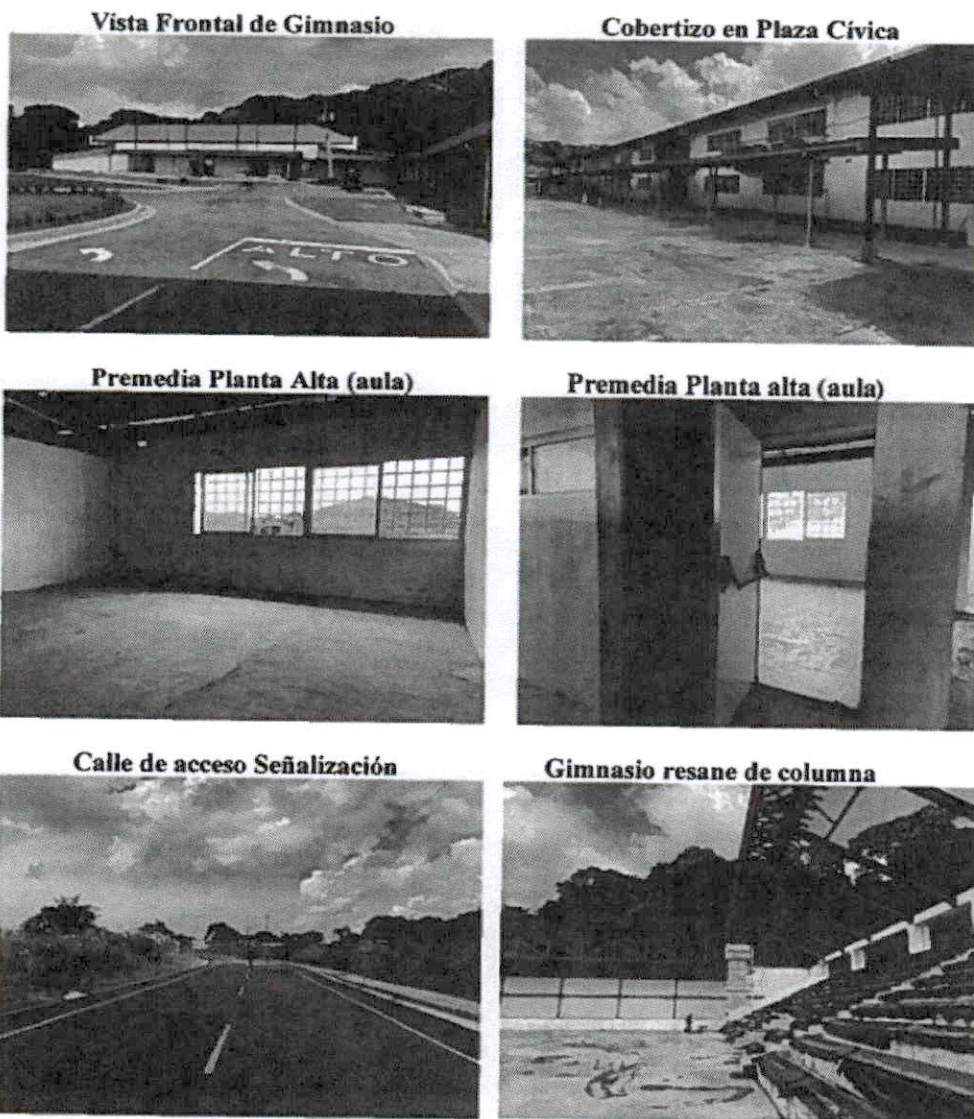


Consideramos que, con un periodo restante de veinticinco (25) días calendarios para la culminación del contrato, No se ve posibilidades de terminar las obras restantes por desarrollar.

Por todo lo anterior se considera inalcanzable la culminación del proyecto, por tanto, se recomienda la Resolución Administrativa al Contrato, **MEDUCA-PIIE-008-2014**


ARQ. RAMSÉS ÁLVAREZ
ARQUITECTO SUPERVISOR
N.° IDONEIDAD: 98-057-021

Registro Fotográfico



Del Informe, así como de las imágenes se evidencian la falta del personal en “*situs*” y su correspondiente falta de ejecutorias pertinentes.

Todas estas inclusive a las cuales se les dio la oportunidad procesal con suficiente término para evacuar sus explicaciones pertinentes e incluso se incorporaron enunciativamente como parte de los cargos que le formula el **MEDUCA** dentro de la Nota No. DM/DNAL/2022 de 27 de abril 2022, dirigida a la contratista **NASE** con la intencionalidad de resolver el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 y que en adición forman parte dentro de las motivaciones del acto administrativo por el cual se resuelve el contrato y que frente a sus argumentaciones o excusas son desestimadas por la entidad administrativa en lo primero del Resolución No. 987 de 8 de noviembre de 2022, objeto de control mediante el recurso de apelación, que no ha podido desvirtuar el apelante frente a la carencia de evidencia que sustente y justifique su inexecución al respecto de la resolución administrativa del Contrato PIIE-008-2014.



Debemos tener presente que la prueba de informe es un documento público, y este goza de pleno valor vinculante y probatorio, tal como lo establece el artículo 893 del Código Judicial mismo que transcribimos así:

Artículo 893. El juez, de oficio o a solicitud de parte, puede pedir a cualquier oficina pública, entidad estatal o descentralizada o a cualquier banco, empresa aseguradora o de utilidad pública, cualquiera de los siguientes elementos que estime procedente incorporar al proceso para verificar las afirmaciones de las partes:

1. Certificados, copias, atestados, dictámenes, investigaciones, informativos o actos de cualquier naturaleza; y
2. Informaciones, relaciones o exposiciones referentes a hechos, incidentes o sucesos respecto a los cuales tengan conocimiento, aun cuando no se encuentren constancias escritas.

Las oficinas que reciban la solicitud de un informe, no podrán establecer o exigir el cumplimiento de requisitos o trámites no establecidos en la ley, en decreto ejecutivo o en la respectiva resolución. Deberán contestar la solicitud o remitir la documentación dentro del término que el juez señale, que no podrá exceder de quince días.

Recibido el informe, el juez, de oficio o a solicitud de parte, podrá disponer que el funcionario o entidad que lo haya emitido esclarezca o amplíe cualquier punto, siempre que lo estime necesario.

Las entidades privadas que no fueren parte en el proceso, al presentar el informe y si los trabajos que han debido efectuar para contestar implicaren gastos especiales, podrán solicitar una indemnización que será fijada por el juez, con audiencia oral de las partes y del interesado.

Dichas empresas podrán impugnar, por la vía de incidente, la resolución que decreta el informe. La impugnación no suspende el proceso, aunque sí la práctica de la prueba. Si se declarase infundado el incidente, se ordenará la práctica de la prueba, aun cuando haya vencido el respectivo término probatorio.

El juez podrá asimismo solicitar, de oficio o a petición de parte, informes técnicos o científicos a los profesionales o técnicos oficiales o de la Universidad de Panamá y en general a las entidades y oficinas públicas que dispongan de personal especializado, sobre hechos y circunstancias de interés para el proceso. Tales informes deberán ser motivados.

El Juez apreciará estos informes según las reglas de la sana crítica.

(El subrayado es nuestro)

Normativa que se encuentra en concordancia con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala al respecto:

“Artículo 140. Sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, **los informes**, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y



cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público.

En el caso de la prueba de facsímil y las copias, la entidad pública respectiva deberá asegurarse de su autenticidad, confrontándolas con su original en un periodo razonable después de su recepción, o por cualquier otro medio que considere apropiado.

Es permitido también, para establecer si un hecho pudo o no realizarse de determinado modo, proceder a su reconstrucción.”
(El subrayado es nuestro)

Cual nos remite a su vez al artículo 145 de la misma excerta legal, que indica:

“Artículo 145. Las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos.”

Por las normativas expuestas, se exalta la validez de los informes o documentos provenientes de las entidades estatales, especialmente, los diversos informes emanados por la entidad contratante dentro del dossier administrativo.

Es por ello que es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 836 del Código Judicial, según el cual los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor público que los expidió, debido a que los actos que emanan de la administración, recalcamos que los mismos **se revisten de presunción de legalidad**, por lo que le corresponde al demandante atacar dicha presunción con los elementos oportunos para ello; sin embargo en el caso que nos ocupa, estima este colegiado que el actor no ha logrado probar de manera contundente sus razonamientos.

Por lo anterior, partiendo de que el fin de la prueba es el convencimiento del juzgador respecto a las diferentes pretensiones (de las partes en disputa) no vemos motivos algunos para revocar la decisión venida en apelación, por cuanto que la recurrente no ha aportado ningún elemento de convicción a su favor que nos demuestre que la imputabilidad sobre el incumplimiento del presente contrato obedece a la entidad, ni tampoco existe constancia probatoria en el expediente administrativo para demostrar la veracidad de sus pretensiones, razón por la cual se desestiman las mismas.

A sido criterio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que el principio de continuidad de la relación contractual; aplicado en varios precedentes proferidos por esta colegiatura, no es aplicable dentro de la presente causa, ya que este debe estar debidamente validado en el interés y el deseo de la continuación por parte del contratista, en este caso **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, situación que no se ha logrado materializar, en virtud de su decidía en el desarrollo de la continuación de la ejecución de la obra, cual es expresada en reiteradas ocasiones mediante los informes correspondientes, proferidos por parte



de la Dirección Nacional de Proyectos del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, aunado al hecho de que, como bien se evidencia dentro del dossier del Tribunal, al aportarse por parte de la parte accionante la Resolución N°OAL-298 de 20 de octubre de 2022,⁵ proferida por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, mediante la cual consta la existencia de una intervención por parte del ente regulador y ordena el seguimiento semanal a las revisiones del margen de solvencia mínima requerida y del balance de reserva e intenciones, en virtud del incumplimiento por insuficiencia en el Patrimonio y la Balanza de Reserva tal como lo establece la Ley 12 de 2012, cual coloca a la contratista (**NASE**) en una situación de afectación al ejercicio de su actividad profesional como aseguradora ubicarla en el estatus de intervenida, lo que demuestra su fragilidad e imposibilita la continuidad en el ejercicio de la relación contractual al evidenciarse a través de los diversos informes, tales como Reporte de Inspección: CD-13996 de 9 de agosto de 2022 (folio 17234 a la 17248 del expediente administrativo); Reporte de Inspección: CD-16295 de 12 de octubre de 2022, Reporte de Inspección: CD-15691 de 27 de septiembre de 2022. Reporte de inspección N°21-09-2022 de 21 de septiembre de 2022, todos proferidos por la Dirección Nacional de Proyectos del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

Lo que demuestra, aun a pesar del margen descrito que, no podrá concluir la ejecución de la obra ligado al hecho de que su interés en la Cesión del Contrato solicitado por la contratista, tal como se evidencia dentro del libelo; figura administrativa que se encuentra bajo los efectos procurados por el artículo 76 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que señala al respecto:

“Artículo 76. Cesión de contratos y cesión de crédito. El contratista podrá ceder los derechos que nazcan del contrato, previo cumplimiento de las formalidades establecidas por esta Ley, el reglamento o por las condiciones consignadas en el pliego de cargos que haya servido de base al procedimiento de selección de contratista. Sin embargo, en todos los casos, será preciso que el cesionario reúna las condiciones y preste la garantía exigida al contratista, y que el ministerio o entidad respectiva y el garante consientan en la cesión, haciéndolo constar así en el expediente respectivo.

Los créditos que se generen de un contrato podrán cederse en la forma que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas para las entidades del Gobierno Central. Las entidades del sector descentralizado podrán utilizar este procedimiento, adecuándolo a sus respectivas leyes orgánicas.”

Es una potestad de la administración, misma que se encuentra reglada, bajo los presupuestos de contar con las correspondientes garantías exigidas al contratista y la entidad contratante; contar con la correspondiente aprobación o autorización de la entidad licitante (adicional refrendo de Contraloría General de la República mediante

⁵ Visible a folios 020 a la 026 del expediente del tribunal.



adenda), cual debe constar dentro del expediente respectivo, situación que no logró materializarse y evidenciarse dentro del dossier, siendo reconocido éste por la propia recurrente dentro del libelo del recurso cuando expresa:

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Miembros del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que se evalúe una forma conciliatoria de negociar para no ejecutar el Proyecto en referencia, ya que el Proyecto se encuentra avanzado en un 95 %, no obstante, se quiere ejecutar lo cual no es justo desde cualquier punto de vista, por lo que apelamos ante el honorable Tribunal para se proceda a modificar la Resolución No.987 de 8 de noviembre de 2022, en aras de llegar a una decisión en donde ninguna de las partes salga perjudicado.

(El subrayado es nuestro)

Para la cual el Tribunal advierte, que no forman parte de las competencias descritas por el artículo 120 de la excerta in comento, el propiciar acuerdos de negociación al respecto, competencia que es exclusiva de las partes y en lo medular su aprobación por la entidad contratante; siendo que ésta es contraria a las peticiones de la apelante, ya que la entidad administrativa a resuelto, resolver el contrato por incumplimiento; lo que es imputable a la contratista **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, según se evidencia de las pruebas existenciales que reposan dentro del expediente administrativo, jurídico y electrónico.

Esas son las razones jurídicas que nos faculta a confirmar la decisión venida en apelación. La entidad se ha apoyado de un extenso informe de justificación técnica y viabilidad para dar a conocer los diferentes incumplimientos en que ha caído la contratista, y esta última quien ha querido desligarse de su responsabilidad atribuyendo la eventualidad de una cesión a un tercer ejecutor, cuando de antemano la ley y el contrato suscrito ha determinado que es la contratista la única responsable en la no ejecución, y que los problemas contractuales surgidos es incumbencia exclusiva de ella, quien fue la que asumió el contrato y no del Estado, quien ha estado constantemente revisando la obra y pendiente a que se cumplan las condiciones y efectuado los pagos en razón de los avances, con la generación de las cuentas 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22,⁶ ésta última no satisfecha ya que tal como lo indica la entidad contratante, esta no puede ser tramitada si se encuentra un hallazgo dentro de los predios de la construcción por falta de personal suficiente en el proyecto, aunado a lo anterior trae a colación que dentro de la documentación aportada ésta no adjunto borrador de cuenta, misma que es necesaria para la debida revisión previa antes de la verificación en campo, razón por la cual la entidad no pudo efectuar el trámite correspondiente, por lo que escapa de la responsabilidad del Estado.

⁶ Visible dentro del tomo XXXVII, folio 17654 a la 17668 del expediente administrativo.



Cabe destacar que a pesar de que la fianza de cumplimiento mantiene su vigencia, y la misma no se encuentra extinguida, toda vez que, el anuncio de la intencionalidad de resolver el contrato se procura dentro del término oportuno a ésta, y el anuncio y notificación pertinente interrumpe su caducidad; adicionalmente, al presentarse el recurso de apelación, el efecto es suspensivo, y siendo la fianza una garantía y la cual no constituye el contrato principal, su suerte está ligada a los efectos en la vigencia del contrato.

En conclusión, este Tribunal exalta que, procurando salvaguardar el interés público, consideramos viable la resolución administrativa del contrato, hasta tanto no sea realizada la liquidación del mismo, que es cuando finalmente se extingue el contrato.

Por todo lo motivado y fundamentado, consideramos que lo procedente es la confirmación en todas sus partes del Resolución No. 987 de 8 de noviembre de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes, la Resolución No.987 de 8 de noviembre de 2022, que decidió resolver administrativamente el Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 de 23 de abril de 2014 y refrendado el 6 de mayo de 2014, celebrado para el proyecto **“DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO EL HIJO DEL CARPINTERO, UBICADO EN EL DISTRITO DE ARRAIJÁN, PROVINCIA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ,”**, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

SEGUNDO: DEVOLVER los expedientes administrativos que contiene el procedimiento de resolución administrativa del Contrato MEDUCA-PIIE-008-2014 de 23 de abril de 2014, conformado: tomo I (fojas 001 a la 334); tomo II (fojas 335 a la 712); tomo III (fojas 713 a la 1070); tomo IV (fojas 1071 a la 1099); tomo V (fojas 1100 a la 2039); tomo VI (fojas 2040 a la 2452); tomo VII (fojas 2453 a la 2489); tomo VIII (fojas 2490 al 2776); tomo IX (foja 2777 a la 3146); tomo X (fojas 3147 a la 3182); tomo XI (fojas 3183 a la 3592); tomo XII (foja 3593 a la 3917); tomo XIII (fojas 3918 a la 4387); tomo XIV (fojas 4388 a la 4650); tomo XV (foja 4651 a la 5234); tomo XVI (fojas 5235 a la 5864); tomo XVII (5865 a la 6063); tomo XVIII (foja 6064 a la 6766); tomo XIX (foja 6767 a la 7563); tomo XX (fojas 7564 a la 7978); tomo XXI (fojas 7979 a la 8698); tomo XXII (fojas 8699 a la 9526); tomo XXIII (fojas 9527 a la 10186); tomo XXIV (fojas 10187 a la 10494); tomo XXV (foja 10495 a la 11157); tomo XXVI (fojas 11184 a la 11767);

tomo XXVII (fojas 11768 a la 12331); tomo XXVIII (folio 12332 a la 12967); tomo XXIX (foja 12968 a la 13581); tomo XXX (folio 13582 a la 13976); tomo XXXI (folio 13977 a la 14622); tomo XXXII (fojas 14623 a la 15224); tomo XXXIII (folio 15224 a la 15860); tomo XXXIV (folio 15861 a la 16413); tomo XXXV (foja 16414 a la 16782); tomo XXXVI (foja 16783 a la 17281); tomo XXXVII (17358 a la 17689) al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos los días hábiles posterior a su publicación en el portal, de conformidad a los efectos procurados por el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, vigente al momento de la convocatoria o perfeccionamiento del contrato en contencioso.

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.270-2022/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política. Artículos 2 ordinal 48; 13, 14, 15, 116, 120, 129, 131 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, vigente al momento de la convocatoria o perfeccionamiento del contrato en contencioso; artículo 140, 143, 145 y siguientes de la Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

