



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 210-2022

RECURRENTE: MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.

ACTO RECURRIDO: Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato de obra N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016, dentro del correspondiente acto público N°2015-0-03-0-03-AV-018096.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No. 020-2023/TACP de 30 de enero de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, en contra del Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato de obra N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 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 Estado, debidamente representado para este Acto por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA-CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**



(**CONADES**), coordinó la ejecución del programa Unificado de Desarrollo Sostenible de Agua Potable y Saneamiento en provincias; en coordinación con la **UNIDADES COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS (UCEP)**.

Que el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA-CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, luego de realizar el procedimiento de selección de contratista N°2015-0-03-03-AV-018096, decide proferir la Resolución N°289 de 12 de noviembre de 2015, mediante la cual se adjudicó a la empresa **GRUPO CEM, S.A.**, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**”, por la suma dos millones sesenta y cinco mil ochocientos cuarenta balboas con 44/100 (B/.2,065,840.44), incluido el I.T.B.M.S.

Que el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA-CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, y la empresa **GRUPO CEM, S.A.**, suscribió el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16 fechado 9 de mayo de 2016, por la suma de **DOS MILLONES SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 44/100 CENTÉSIMOS (B/.2,065,840.44)**, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**” (publicado dentro del portal de compras gubernamentales a fecha 11 de julio de 2016).

Que mediante Nota N°CONADES/UCEP-S.E.803-2016 de 11 de julio de 2016, se le informó al representante legal de la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**, que la orden de proceder sería a partir del 15 de julio de 2016 y que debía concluir el 10 de mayo de 2017, aunado a lo anterior la Contratista presentó Fianza de Cumplimiento N°04-31-617, así como endosos; Fianza de pago anticipado N°04-31-618, ambas proferidas por **BANESCO SEGUROS, S.A.**

Que el día 5 de julio de 2018, se publicó en el portal “PanamaCompra”, la Adenda N° 1 al Contrato de Obra Civil N°COC-15-16, de 4 de junio de 2018, en el cual se efectúan modificaciones a las cláusulas cuarta respecto a los pagos estimados; en la cláusula quinta en lo relacionado con el plazo para la ejecución del proyecto cual quedo establecido con una duración de mil ciento doce (1112) días calendarios, y por último en la cláusula octava que trata sobre las fianzas de cumplimiento y pólizas.

Que producto de lo anterior, se suscribió entre el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (CONADES) Y UCEP**, a su vez los representantes legales de las empresas **GRUPO C.E.M., y MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES S.A., DE C.V.**, una **CESIÓN DEL CONTRATO DE OBRA CIVIL N°COC-15-16**, mismo que fue publicado dentro del portal de compras gubernamentales el día 7 de enero de 2019, y se concede la autorización a



favor de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES S.A., DE C.V. (EL CESIONARIO)**.

Que se profirió un Informe Técnico suscrito por el Inspector del Proyecto, fechado 15 de junio de 2022, quedó plasmado que la obra presentaba un 18.30% de avance, a pesar del avance considerable, no se observa un interés de la contratista por terminar la ejecución a las cláusulas pactadas en el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16.

Que mediante Decreto Ejecutivo 588 de 2020,¹ se traslada el **CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)** y la **UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (UCEP)** al **MINISTERIO DE AMBIENTE**, modifica artículos del Decreto Ejecutivo No. 163 de 25 de noviembre de 1996, y dicta otras disposiciones, en lo referente a los efectos legales, los proyectos y sus respectivas garantías, los contratos y sus adendas. Es por ello, que el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**, se subroga en el **MINISTERIO DE AMBIENTE**.

Que el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE UNIDAD COORDINADORA Y EJECUTORA DE LOS PROGRAMAS)**, a través de la Resolución N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, declaró resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16, fechado 9 de mayo de 2016, suscrito con la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, publicada el 16 de septiembre de 2022.

i. ANUNCIO, PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 26 de septiembre de los corrientes, a la 1:20 p.m., el licenciado Benigno Herrera Rivera y como abogada sustituta la Licenciada Eilinderg Diaz Cedeño, quienes actúan en nombre y representación de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A.**, hizo entrega en los estrados de la Secretaría General del Tribunal, dentro del término establecido por Ley, sustentación de recurso de apelación en contra de la Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, por medio de la cual la entidad declaró resolver administrativamente el Contrato de Obra N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016. (Escrito de Sustentación visible de folios 014 a 025 del Expediente del Tribunal).

El licenciado Benigno Herrera Rivera, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la Resolución N°037-2022-CONADES del 14 de septiembre de 2022, presentado ante el **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, el día 26 de

¹ Publicada en Gaceta Oficial N°29123-A de 29 de septiembre de 2020.



septiembre de 2022 a las 11:11 a.m., según el sello de recibido (Visible a folio 026 del Expediente del Tribunal).

En lo medular del libelo de sustentación del recurso de apelación, el licenciado Herrera expresó que, las causas del incumplimiento no le son imputables al contratista, por lo que, considera que no son aplicables las sanciones al contratista, quien es cesionario, ya que, no ejecutó la fase previa, es decir, inicial.

Indica que su representada de saber que se inhabilitaría por tres (3) años a la empresa hubiese preferido culminar la obra, tal como lo demostró en las Actas Sustanciales N°1 de 25 de febrero de 2009 y N° 2 de 15 de marzo de 2019 que dan cuenta de lo ejecutado. Alega que **CONADES** no posee como norte la tutela del interés público, a fin de culminar el proyecto pactado, e indica que se tenía que aplicar esa legalidad que existe en el bien común, por lo que debía aplicar la liquidación del contrato acordado entre las partes. Aunado a lo anterior, indica que las motivaciones realizadas por la entidad licitante son falsas, tergiversando la realidad para cimentar la resolución administrativa del contrato, ya que se aseveró que no existe incumplimiento del contrato y la ejecución por parte de su representada, ya que es la propia entidad la que decidió no continuar con la ejecución del proyecto.

Refiere el apelante en su sustentación frente a la decisión del **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, lo siguiente:

PRIMERO: Que posterior al refrendo de la cesión del contrato, la empresa cesionaria solicitó formalmente a la entidad mediante Nota Oficio No. MATIPSA-PU-028 de 24 de abril de 2019 una extensión de tiempo del proyecto, ya que se hacía necesaria la misma debido a que la entidad no había cumplido con las condiciones pactadas el 25 de septiembre de 2018 para que, adicional a la cesión del contrato, se reconociese una adenda de aumento de costo, dado el tiempo transcurrido, aumento de costo de los materiales y en virtud de que la empresa contratista original, había cobrado ya el anticipo del contrato, por estas razones, se hacía necesaria una extensión del contrato para solventar estas situaciones legales.

SEGUNDA: Que mediante Nota CONADES-UCEP-SE-374-2019 de 22 de mayo de 2019 CONADES aprobó la extensión de tiempo para finalizar el contrato hasta el 30 de junio de 2020, para lo cual ordenó incluir una Orden de Cambio No.1 en la cual se hace la reducción de 140 unidades sanitarias.

TERCERO: Que una vez **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, realizó todos los trámites administrativos, fianzas, logísticos, financieros y técnicos, para continuar con la ejecución de la obra, con estas nuevas condiciones solicitadas por la propia entidad, recibimos de parte de la entidad una notificación que se le hacía imposible seguir trabajando bajo los términos acordados en el contrato original y por tales efectos, se procedería con la liquidación del contrato.

Esta decisión de la entidad quedó fundamentada mediante la Resolución de Gabinete No.65 de 25 de julio de 2019.



CUARTO: Que esta notificación se realizó por medio del Sistema Electrónico PanamaCompra de fecha 15 de noviembre de 2019, mediante la cual la entidad contratante comunicó formalmente a nuestra representada **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.** la intención de liquidar el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, dentro de los 60 días a partir de la notificación, por las razones antes expuestas y debido a que el contrato había vencido.

QUINTO: Que en vista de que la entidad contratante ordenó iniciar la liquidación del contrato, la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.** accedió a la misma y se quedaron esperando para suscribir o firmar dicha liquidación.

SEXTO: Que después de dos (2) años que se estuvo esperando para firmar la liquidación del contrato ordenada por la misma entidad, la entidad sorpresivamente inicia mediante Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022 de 22 de junio de 2022 el procedimiento administrativo para resolver el contrato. Que, en vista de ello, presentamos nuestros descargos en tiempo oportuno, sin embargo, no fueron tomados en cuenta.

SEPTIMO: Que pese a la defensa valida de nuestra representada, la entidad después de dos (2) años, mediante la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 037-2022-CONADES** del 14 de septiembre de 2022, Resuelve Administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, fechado 9 de mayo de 2016, para la **CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**, suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** y la empresa **GRUPO CEM., S.A.**, el mismo que fue cesionado a la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, e inhabilita injustamente a la empresa que representamos por tres (3) años para participar en actos de selección de contratistas con el Estado.

Que en sentido, es que estamos sustentando este recurso de apelación, ya que el proyecto no se culminó por decisión de la entidad, siendo estas causas imputables a la entidad y no al contratista, ya que la misma manifestó que no iba continuar el proyecto bajo las términos acordados y que por esa razón, se iba a liquidar el contrato.

OCTAVO: Que, en vista de lo anterior, queremos manifestar a los Señores Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que esta **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 037-2022-CONADES** del 14 de septiembre de 2022, ha vulnerado los derechos e intereses de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, ya que nuestra representada desde el primer momento actuó de buena fe en todas las decisiones de la entidad, incluso a sabiendas del agravio económico que representó no poder ejecutar el contrato que le había sido cedido por parte del contratista original.



NOVENO: Que hasta el día de hoy, la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.** espera suscribir esta liquidación por mutuo acuerdo, la cual fue ordenada y planteada por la misma entidad contratante, por lo que ~~no~~ podemos ahora estar de acuerdo que después de **dos (2) años**, luego de acordarse una liquidación, se emita una Resolución Administrativa por incumplimiento del contratista, cuando fue **la propia entidad quien expresó que se hacía imposible para la entidad seguir contratando en los términos acordados.**

DECIMO: Que para nuestra representada esta decisión de la entidad de inhabilitar por tres (3) años a **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, es arbitraria e ilegal, toda vez que la entidad fue quien decidió no continuar con la obra y ordenó liquidar el contrato, adicional a que, en la misma Cesión del Contrato firmada y refrenda por la Contraloría se estableció lo siguiente:

“Que **el CEDENTE será responsable** frente al Estado y frente al **CESIONARIO** de cualquier vicio, responsabilidad o perjuicio que se genere con ocasión de las omisiones o actos ejecutados con anterioridad al perfeccionamiento de este contrato”.

Que lo anterior quiere decir, que si había situaciones de retrasos o incumplimientos previos a nuestra cesión, como la entidad lo señala en su Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022 de 22 de junio de 2022, publicada el día 09 de agosto de 2022 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, **no eran imputables a MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A DE C.V. (Cesionario).**

Que en ese sentido, de la entidad proceder a resolver el contrato, pudo hacerlo pero no debió inhabilitar a la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A DE C.V. (Cesionario)**, dado que las causas de la resolución del contrato no le eran imputables a la empresa ni tampoco fueron por incumplimiento de ésta, debido a que fue la propia entidad que decidió no continuar con la obra.

Que la propia ley es clara al indicar que no se pueden imponer sanciones ni multas cuando se resuelva un contrato por causas imputables a la entidad. Es decir, la entidad **ha motivado su resolución en argumentos falsos, ya que indica que la empresa incumplió con el contrato, lo cual es falso, ya que no se pudo continuar con la obra porque la misma entidad ordenó la liquidación y el no continuar con la obra.**

DECIMO PRIMERO: Que la ley de contrataciones públicas es clara al indicar que por causas **no imputables al contratista** no se puede resolver un contrato aplicando sanciones ni endilgando incumplimiento del contratista. Más aún a **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A DE C. V. (Cesionario)**, quien no ejecutó la fase previa e inicial del contrato.

Que nuestra representada de saber que, la entidad iba a proceder con esta injusta inhabilitación de tres (3) años, hubiera preferido culminar la obra, tal como consta en el Acta Sustancial No. 1 de 25 de febrero de 2019 y Acta Sustancial No. 2 de 15 de marzo de 2019, que dan cuenta que se estaba ejecutando a satisfacción de la entidad.



Finalizó solicitando lo siguiente:

Por las consideraciones expuestas solicitamos a los Señores Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas **QUE REVOQUE** el contenido de la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 037-2022-CONADES** del 14 de septiembre de 2022 mediante la cual se Resuelve Administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, fechado 9 de mayo de 2016, para la **CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**, suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** y la empresa **GRUPO CEM., S.A.**, el mismo que fue cesionado a la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, e inhabilita a la empresa que representamos por tres (3) años para participar en actos de selección de contratistas con el Estado, en virtud de las violaciones a las normas citadas en el contenido del presente recurso, ya que dicho acto administrativo se profirió en detrimento de los derechos y garantías del apelante.

Solicitamos además, que este honorable Tribunal, de conformidad como lo dispone la ley, ordene a la entidad, la resolución del contrato por causas imputables a la entidad, dejando sin efecto cualquier sanción o Inhabilitación, que es lo que legalmente corresponde en este caso, para luego suscribir la liquidación del contrato.

Que dentro del Proceso de Apelación instaurado por la recurrente, **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A.**, en contra de la Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, proferida por el **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, en la cual se Resolvió Administrativamente el Contrato de Obra N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016, mediante el cual, la empresa apelante acompañó con el libelo del recurso, instrumentos probatorios adjuntos.

III. PRESENTACIÓN DE INCIDENTE:

Que el día 26 de septiembre de 2022, a las 2:18 p.m., se apersonó a las instalaciones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Licenciada Cinthia Trotman, quien actúa en representación **BANESCO SEGUROS, S.A.**, a fin de presentar escrito denominado "Incidente de Intervención de Terceros", dentro del recurso de apelación de referencia en donde la incidentista detalla como pretensión la siguiente:



PRIMERO: Que mediante el Contrato de Obra Civil **COC-15-16 "Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, provincia de Colón"**, suscrito dentro de la Licitación No. 2015-0-03-0-03-AV-018096 entre la Empresa GRUPO C.E.M., S.A., y el Ministerio de la Presidencia, esta compañía de seguros, emitió la Fianza de Cumplimiento No.04-31-617 y la Fianza de Pago Anticipado No.4-31-618 para garantizar la ejecución del referido contrato.

SEGUNDO: Que mediante Nota No. CONADES/UCEP-S.E.-803-2016 de fecha 11 de julio de 2016, CONADES emitió Orden de Proceder para el inicio de las obras a partir del 15 de julio de 2016.

TERCERO: Que luego de la expedición de la orden de proceder, se tuvo conocimiento que la empresa contratista estaba presentando dificultades económicas y administrativas para el buen desarrollo en la ejecución del proyecto. Que, dadas estas circunstancias, mediante Nota Oficio No.CEM-PU-CONADES-

057 de 16 de febrero de 2018, se hizo oficial a esta aseguradora, el cambio a nivel accionario, legal, administrativo y técnico de la empresa Grupo C.E.M., S.A., debido a la baja gestión y ejecución de la administración anterior.

CUARTO: Que, posterior a estos cambios administrativos y operativos de la empresa contratista, la empresa Grupo C.E.M., S.A., decidió ceder el contrato de Obra Civil **COC-15-16 "Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, provincia de Colón"**, a la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.

QUINTO: Que, en consecuencia, de esta decisión de la empresa contratista de ceder el contrato, la entidad solicitó a esta aseguradora la anuencia para la cesión del contrato, por lo que, mediante Nota de 8 de octubre de 2018, Banesco Seguros, S.A., envió a través de correo electrónico de la misma fecha, su anuencia y consentimiento para la cesión a favor de MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. C.V.

SEXTO: Que el día tres (3) de enero de 2019, fue debidamente refrendada la Cesión del Contrato entre GRUPO CEM (Cedente) y la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A DE C. V. (Cesionario). Que, de igual manera, la entidad pública notificó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PANAMACOMPRA", el día siete (7) de enero de 2019 la referida cesión del contrato, para el conocimiento de las partes contratantes.

SÉPTIMO: Que posterior al refrendo de la cesión del contrato, la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. C.V., solicitó a la entidad mediante Nota Oficio No. MATIPSA-PU-028 de 24 de abril de 2019 una extensión de tiempo para la ejecución del proyecto, debido a los cambios que se dieron en las condiciones originales del contrato, de disminuir a 140 unidades sanitarias el contrato.

OCTAVO: Que mediante Nota CONADES-UCEP-SE-432-19 DE 20 DE JUNIO DE 2019, la entidad de manera oficial comunicó a esta compañía de seguros, que se había aprobado a favor de la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. C.V., la tramitación de una adenda para la formalización de la orden de cambio No.1 referente al listado final de beneficiarios (en la cual se



disminuyen a 140 las unidades sanitarias). Adicional a ello, la entidad nos informó que la aprobación para la extensión de tiempo era por B/.335 días calendarios, a fin de que la compañía de seguros suscribiera los respectivos endosos de extensión de la fianza de cumplimiento.

NOVENO: Que esta compañía de seguros, en virtud de la solicitud de los endosos de extensión para la tramitación de la adenda de tiempo, suscribió los endosos de extensión de la fianza de cumplimiento hasta el día 30 de agosto de 2020. Sin embargo, estos nuevos endosos de extensión nunca fueron retirados por el fiado ni tampoco solicitados por la entidad, es decir, que **el último endoso emitido venció el día 31 de julio de 2019.**

DÉCIMO: Que, hecho cierto es que, la empresa contratista comunicó a esta compañía de seguros que, los trámites que se habían realizado para la tramitación de la adenda y los endosos que se habían solicitado, se habían suspendido por parte de la entidad, como resultado de acuerdos entre la empresa y CONADES de no continuar con la ejecución del proyecto y proceder a liquidar por mutuo acuerdo el contrato. En ese sentido, debemos agregar, que esta compañía de seguros tuvo conocimiento que en efecto, la entidad publicó una actuación administrativa por medio del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" de fecha 15 de noviembre de 2019, donde comunicaba formalmente a la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V., la decisión de liquidar el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, dentro de los 60 días a partir de la notificación, debido a la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato y debido a que el contrato había vencido. Esta **decisión de la entidad quedó fundamentada mediante la Resolución de Gabinete No.65 de 25 de julio de 2019.**

DÉCIMO PRIMERO: Que, en espera de esta liquidación del contrato, después de dos (2) años y diez (10) meses, la entidad sorpresivamente inicia mediante Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022 de 22 de junio de 2022 el procedimiento administrativo para resolver el contrato.



DÉCIMO SEGUNDO: Que Banesco Seguros, S.A., mediante Nota del 18 de agosto de 2022, ante este inicio de Resolución del Contrato, dispuso manifestar su rechazo categórico de esta decisión de resolver el contrato y reclamación de las fianzas emitidas, considerando que **esta compañía de seguros no puede aceptar o validar una reclamación cuyo contrato se había decidido liquidar por decisión de la misma entidad contratante.** Es decir que, las razones por las cuales no se continuó con la ejecución del contrato eran imputables a la entidad y no al contratista, relegándose con ello la responsabilidad de esta compañía de seguros.

Que estas consideraciones se dieron en torno al marco jurídico relacionado a la figura de la liquidación del contrato establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006 que, entre otras cosas indica que la liquidación extingue la relación contractual entre las partes contratantes, por lo que, ante la decisión formal de la entidad de no continuar con la ejecución del contrato e iniciar el trámite para la liquidación, toda responsabilidad de esta compañía de seguros frente a las garantías emitidas quedó exonerada.

DÉCIMO TERCERO: Que sin tomar en cuenta nuestras consideraciones al respecto y los descargos de la empresa contratante, la entidad mediante la **RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 037-2022-CONADES** del 14 de septiembre de 2022, Resuelve Administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, fechado 9 de mayo de 2016, para la **CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**, suscrito entre **MP/CONADES/UCEP** y la empresa **GRUPO CEM., S.A.**, que fue cesionado a la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, e inhabilita a la empresa por tres (3) años para participar en actos de selección de contratistas con el Estado.

DÉCIMO CUARTO: Que ante esta decisión adoptada por la institución, esta compañía de seguros debe manifestar que, no comparte la medida emitida por la entidad, asegurando que este acto administrativo proferido por CONADES vulnera los derechos de esta compañía de seguros y de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, ya que luego de esperar por más



de dos (2) años y diez meses, para suscribir la liquidación por mutuo acuerdo ordenada y planteada por la misma entidad contratante, se ha emitido una **Resolución Administrativa del contrato motivada por argumentos falsos** que en nada tienen que ver con la realidad contractual. Ello por cuanto, la entidad está argumentando un supuesto incumplimiento del contratista, cuando fue la propia entidad quien expresó formalmente que se hacía imposible continuar ejecutando el contrato en los términos acordados. **Ver contenido de la actuación administrativa de la entidad.**



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONADES

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

NOTIFICACIÓN

CONTRATO DE OBRA CIVIL No. COC-15-16

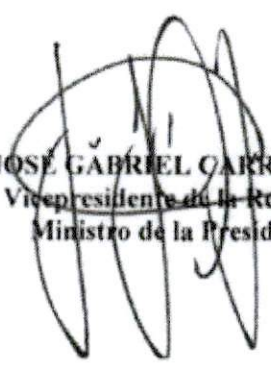
CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO
DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN,
PROVINCIA DE COLÓN

Que, MP/CONADES/ comunica a la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**, que en virtud de la Resolución de Gabinete No. 65 de 25 de julio de 2019 "Por la cual se adoptan medidas responsables, administrativa y fiscales para iniciar el programa Austeridad con eficiencia, que significa hacer más con menos para la vigencia fiscal 2019", y existiendo un vencimiento del término del contrato suscrito el día 5 de julio de 2016, el cual cuenta con adenda No. 1 del 18 de junio de 2018; que se hace imposible seguir contratando en los términos acordados toda vez que el término de ejecución del contrato venció, por lo que es necesario notificar de la decisión a la contratista, a fin de obtener los mejores intereses para el Estado.

Que en virtud del Artículo 97 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, esta Entidad y por acto imperativo de la Ley **NOTIFICA** a la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.** sobre la intención de liquidar el contrato, dentro de los 60 días a partir de la Notificación.

Cúmplase,

POR MP/CONADES/UCEP


JOSE GABRIEL CARRIZO JAÉN
Vicepresidente de la República y
Ministro de la Presidencia



DÉCIMO QUINTO: Que Banesco Seguros, S.A., es la principal afectada con esta medida extemporánea de la resolución administrativa del contrato, ya que la entidad después de dos (2) años y diez meses, **pretende reclamar las garantías emitidas que están vencidas desde el 31 de julio de 2019.** En donde la entidad nunca envió a refrendo la adenda de tiempo y en donde los endosos de extensión quedaron suspendidos por la decisión de CONADES de no continuar con la ejecución de la obra.

Que, por otro lado, debemos recalcar que, como garantes de este contrato, nos parece que a todas luces resulta injusta e improcedente la decisión de la entidad de inhabilitar por tres (3) años a nuestro fiado **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, debido a que los supuestos incumplimientos y retrasos que menciona la entidad corresponden al contratista original y no a la empresa cesionaria, quien continuo el contrato incluso presentando actas de aceptación sustancial. Para ellos hacemos referencia a lo establecido en la misma Cesión del Contrato firmada y refrenda por la Contraloría que se estableció lo siguiente:

"Que el **CEDENTE** será responsable frente al Estado y frente al **CESIONARIO** de cualquier vicio, responsabilidad o perjuicio que se genere con ocasión de las omisiones o actos ejecutados con anterioridad al perfeccionamiento de este contrato".

DECIMO SEXTO: Que es menester citar en relación con el hecho anterior, que la Ley de Contrataciones Públicas, advierte a las entidades públicas, que no se pueden imponer sanciones ni multas cuando se resuelva un contrato por causas imputables a la entidad. En ese sentido, debemos afirmar que, si la entidad contratante quería resolver el contrato, ésta no debió imponer una inhabilitación por tres años a la empresa cesionaria, ya que las razones por las cuales no se culminó la ejecución de la obra, fueron por causas imputables a la entidad y no al contratista. Por otro lado, esta compañía de seguros dio curso a la tramitación de los endosos



de extensión de la vigencia de la fianza de cumplimiento, por petición de la misma entidad, por lo que ahora no puede asumir y aceptar una reclamación de la fianza por una decisión arbitraria de la entidad.

DÉCIMO SEPTIMO: Que con esta resolución administrativa del contrato, se ha querido desconocer una actuación de la misma entidad que suspendió la ejecución del contrato e inicio el procedimiento para la liquidación del contrato, siendo estas razones o causas imputables a la entidad, de ahí que estamos en presencia de **un acto administrativo que riñe con la normativa jurídica existente en materia de contrataciones públicas** y, por tanto, se deben ejercer las medidas y correctivos necesarios, para que se REVOQUE la actuación del CONSEJO NACIONAL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES) con relación a la Resolución Administrativa del Contrato No.037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022 emitida dentro del Contrato de Obra Civil No. COC-15-16 fechado 9 de mayo de 2016, para la "CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa GRUPO CEM., S.A., el mismo fue cesionado a la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. D C.V., con fundamento en el Texto Único de la ley 22 de 2006.

Que, de igual manera, rechazamos manera categórica, la Resolución Administrativa del Contrato No.037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022 toda vez que, se ha vulnerado los derechos de esta compañía de seguros, quien como garante sólo busca obtener del Estado un procedimiento justo y procedente para definir sus responsabilidades frente fianzas conforme lo establece la ley.

DÉCIMO OCTAVO: Que, la Resolución Administrativa del Contrato No.037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, violó el **Artículo 20 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, numerales 1, 2 y 3** que a la letra preceptúan:

"Artículo 20. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.



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

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

- 1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.*
- 2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.*
- 3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.*

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma transcrita, ha sido violada de forma directa por omisión, ya que las actuaciones de la entidad no se rigieron por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, de ahí que, los funcionarios son responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y **por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta**. Esto debido a que incumplió su decisión de liquidar el contrato por razones de que no se podía seguir contratando bajo los términos pactados en el contrato y debido al vencimiento del contrato, es decir, **la misma entidad reconoce que no existía una fianza vigente** para continuar con la ejecución del contrato.

Que, por otro lado, después de dos años y diez meses ahora esta misma entidad quien fue la que ordenó no continuar con la ejecución del contrato, ahora



quiera venir a reclamar una fianza vencida, **bajo argumentos falsos de que la empresa contratista incumplió el contrato.**

Que vemos expresamente la omisión de la institución al desconocer tal medida, afectando así los intereses de terceros, es decir, los intereses tanto del fiado como de esta compañía de seguros, **por lo que estamos frente a actuaciones omisivas antijurídicas de los funcionarios públicos, violándose así la ley.**

DECIMO NOVENO: Que la misma entidad ha violado con su resolución administrativa del contrato lo dispuesto en el artículo 97 del Texto Único de la ley 22 ordenada mediante la Ley 48 del 2011, ello por cuanto **no respetó los términos, fechas y plazos en que se había acordado suscribir la liquidación del contrato,** tal como lo establece la norma.

“Artículo 97. Vigencia y liquidación de los contratos: Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación. Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

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

VIGESIMO: Que, para esta compañía de seguros, ha sido sorpresiva e inesperada la actuación de la entidad de resolver el contrato, más aún, que ***luego de la solicitud de la entidad de suscribir los endosos de extensión para la adenda de tiempo aprobada, no recibimos ninguna notificación de los supuestos incumplimientos del contratista,*** por el contrario, reiteramos que cuando se estaba en el proceso para la suscripción de los endosos de actualización de la fianza de cumplimiento, la entidad nos notificó que liquidaría el contrato y que no seguiría



con la ejecución del mismo. Es por ello por lo que estamos ante **una evidente vulneración del debido proceso aplicado para la reclamación de la fianza.**

Que, ante lo expuesto, nos permitimos citar el texto mismo de la fianza de cumplimiento emitida para este contrato que dice lo siguiente:

LA FIADORA quedará exonerada de responsabilidad conforme a esta fianza en caso de que, producido cualquier incumplimiento por parte de EL CONTRATISTA, LA ENTIDAD OFICIAL no reclamare por dicho incumplimiento a LA FIADORA dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de dicho incumplimiento, en sus oficinas principales, dando una relación escrita de los hechos principales reclamados. La notificación se efectuará por escrito a LA FIADORA.

Que, en ese sentido, vale la pena aclarar que, en todo momento esta compañía de seguros en el caso en particular fue responsable en la emisión de los endosos para extender la vigencia de la fianza de cumplimiento, pero fue la misma entidad quien decidió no continuar con la obra, por lo que mal puede BANESCO SEGUROS, S.A., aceptar una reclamación de la fianza de cumplimiento por incumplimiento del contratista. Es que BANESCO SEGUROS, S.A., **no puede validar una reclamación extemporánea** que se ha infundado en argumentos falsos, ya que la empresa contratista no incumplió con el contrato sino fue la misma entidad quien decidió no continuar con la ejecución del proyecto.

VIGESIMO PRIMERO: Que finalmente merece la pena recalcar que para este caso que nos ocupa en donde la entidad decidió no continuar con la ejecución del contrato y liquidar por mutuo acuerdo el mismo, se interrumpe legalmente los efectos y responsabilidades de las garantías, siendo lo procedente el ejecutar el trámite o instrucción correspondiente para la devolución y cancelación de las garantías, cuando se declare una actuación administrativa sin culpa del contratista. Esto según **lo dispuesto en el artículo 107 del Texto Único de la ley 22, ordenado por la ley 48 de 2011 que dice así:**

Artículo 107. Devolución y cancelación de las garantías. La garantía será devuelta o cancelada cuando se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o cuando se declare la resolución de este sin culpa del contratista.

....
....
....

Transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato, sin que la recepción formal y la **liquidación hubieran tenido lugar por causas no imputables al contratista, se procederá, sin más demora, a la devolución o**



cancelación de las garantías una vez depuradas las responsabilidades de las partes contratantes.

....

Que siendo así, al transcurrido dos años y diez meses desde la fecha en que se ordenó suscribir la liquidación por causas no imputables al contratista, lo procedente sin más demora, es la devolución o cancelación de las garantías una vez depuradas las responsabilidades de las partes contratantes.

Que ante ello, una vez quedaron vencidos estos términos para los contratos y no habiendo responsabilidad alguna entre la aseguradora/contratista, luego de la notificación de la fecha y decisión *fundamentada mediante la Resolución de Gabinete No.65 de 25 de julio de 2019* de liquidación del contrato por mutuo acuerdo por la entidad el día 15 de noviembre de 2019, debido a la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato y debido a que el contrato había vencido, esta compañía de seguros quedó exonerada de responsabilidad frente a la fianza de cumplimiento.

Que adjunto como prueba dentro del escrito, la siguiente documentación:

1. Poder otorgado por BANESCO SEGUROS, S.A., a Cinthia Trotman, debidamente notariado.
2. Certificado de Registro Público de BANESCO SEGUROS, S.A.
3. Escrito N°8767 de 3 de agosto de 2021
4. Copia simple de Nota de 18 de agosto de 2022 mediante la cual se presentan consideraciones al inicio de resolución administrativa del contrato.
5. Copia simple de la Nota CONADES-UCEP-SE-432-19 de 20 de junio de 2019
6. Copia simple de nota de 8 de octubre de 2018 de Banesco Seguros, S.A.
7. Nota Oficio N°CEM-PU-CONADES-057 de 16 de febrero de 2018
8. Copia del último endoso de la fianza con vigencia al 31 de julio de 2019.

Dentro de su libelo la apoderada especial de BANESCO SEGUROS, S.A., demando "Que se admitiera la intervención de tercero de Banesco Seguros, S.A., y se solicita se revoque la Resolución Administrativa del Contrato N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, por la cual se Resuelve Administrativamente el Contrato COC-15-16 **"CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN"**, suscrito dentro de la Licitación N°2015-0-03-0-03-AV-018096 por el supuesto incumplimiento del contratista



MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V., en donde se emitieron las fianzas de cumplimiento N°04-31-617 y la fianza de pago anticipado N°4-31-618.

IV. EXPOSICIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL:

Que el día 25 de octubre de 2022, el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)** presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No. CONADES-UCEP-SE-157-2022 de 20 de octubre de 2022, por la cual hicieron entrega del expediente, misma que ilustramos a continuación así:

“



Página 2
CONADES-UCEP-SE-157-2022

De igual forma se aporta original de los expedientes técnicos que reposan en la Institución, el cual consta de cuatro (4) tomos debidamente foliados, con índice detallado, así:

- **TOMO I:** de la foja 001 a la foja 508
- **TOMO II:** de la foja 509 a la foja 1119
- **TOMO III:** de la foja 001 a la foja 555
- **TOMO IV:** de la foja 556 a la foja 1072

Expediente original de inicio del proceso de Resolución Administrativa, el cual consta de un (1) tomo:

- **TOMO I:** de la foja 01 a la foja 92.

Atentamente,

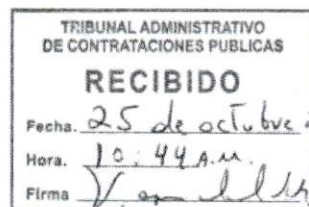
Lic. Luis A. Ramírez E.
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible

LR/NG/gg

TACP

22 OCT-25 AM 10:44

REC16100



En cuanto al particular, llamamos la atención de la extemporaneidad del envío del expediente administrativo el sentido y de acuerdo con el contenido del artículo 131 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No. 48 de 2011, una vez anunciado el recurso de apelación, la entidad debió enviar el expediente al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas al día siguiente hábil. En ese sentido, vemos



pues, que el anuncio de la acción recursiva ocurrió el día 26 de septiembre de 2022; por consiguiente, el expediente administrativo tendría que haberse entregado el día 27 de septiembre de 2022, y no el día 26 de octubre como en efecto sucedió. Así las cosas, la entidad envió un (1) tomo del expediente administrativo (Legal y Adquisiciones), cuatro (4) tomos técnicos en original relacionados con el proceso de Resolución Administrativa del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, y el expediente original de inicio del proceso de resolución administrativa; contentivo de las fojas útiles detalladas up supra.

V. INFORMES SECRETARIALES:

Que mediante los Informes Secretariales de 26 de septiembre de 2022, cuales reposan a folios 047 y 098 del expediente jurídico; se deja constancia de los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, así como la remisión del incidente de intervención de terceros, los cuales, se remitieron al Despacho del Magistrado Sustanciador el cuadernillos separados a saber: Expediente No.210-2022, de folios 001 a la 066 del expediente jurídico y el expediente 210-A-2022, (infolios 068 a la 108), mismos que fueron recibidos en el despacho el día 28 de octubre de 2022.

VI. ADMISIBILIDAD DEL INCIDENTE:

Que mediante Resolución No.065-2022-TACP de 24 de noviembre de 2022, fue admitido el Incidente de Intervención de Terceros, en calidad de intervención adhesiva simple presentado por la licenciada Cinthya Trotman, quien actúa en representación de BANESCO SEGUROS, S.A., publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 25 de noviembre de 2022 (visible de foja 101 a 103 del expediente jurídico).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que 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 de acuerdo al procedimiento incoado por los artículos 129 y 131 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No.48 de 2011 y los artículos 140, 143 y 145 de la Ley No.38 de 2000, compete al Tribunal realizar 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, por lo que mediante la Resolución N° 107-2022-Pruebas/TACP de 28 de diciembre de 2022, este tribunal realizó las siguientes actuaciones:

- Se admitió los documentos aportados en los numerales 3, 4, 5, 6, 7 y 8 debido a que encuentran respaldo dentro del Expediente Administrativo, según lo indicado por el artículo 140, 143, 147 y s.s., de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se detallaron así:
 - 3. Original del Certificado de Registro Público de MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A DE C.V.
 - 4. Copia simple de la Escritura Pública N°10884 de 31 de diciembre de 2020, la cual quedo inscrita en la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá el 25 de enero de 2021.
 - 5. Copia simple de Cesión del Contrato de Obra Civil N°COC-15-16, fechado 9 de mayo de 2016, para la CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN LOS CORREGIMIENTOS DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN.
 - 6. Nota Oficio N°MATIPSA-PU-028 de 24 de abril de 2019.
 - 7. Nota CONADES-UCEP-SE-374-2019 de 22 de mayo de 2019.
 - 8. Copia del Escrito de Anuncio de Apelación con sello original de recibido por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) el 26 de septiembre de 2022.
- No se admitió la documentación consistente en el poder y copia de la cédula de identidad del señor **CARLOS FRANCISCO CORDOBA CEDEÑO**, por tratarse de presupuesto legales.
- Se incorporó al proceso el cuadernillo de incidente y admitió las pruebas aducidas dentro del incidente, específicamente las enumeradas en los puntos:
 - 3. Escrito N°8767 de 3 de agosto de 2021
 - 4. Copia simple de Nota de 18 de agosto de 2022 mediante la cual se presentan consideraciones al inicio de resolución administrativa del contrato.
 - 5. Copia simple de la Nota CONADES-UCEP-SE-432-19 de 20 de junio de 2019
 - 6. Copia simple de nota de 8 de octubre de 2018 de Banesco Seguros, S.A.
 - 7. Nota Oficio N°CEM-PU-CONADES-057 de 16 de febrero de 2018
 - 8. Copia del último endoso de la fianza con vigencia al 31 de julio de 2019.
- Se advirtió que los puntos 1 y 2 incluidos dentro del libelo del incidentista, se trata de requisitos sine qua non. (Poder y Certificación de Registro Público de BANESCO SEGUROS, S.A.).
- Se admitió el expediente administrativo contentivo de cuatro tomos detallados así: Tomo I (fojas 001 a la 508); Tomo II (fojas 509 a la 1119); Tomo III (fojas 001 a la 555); y Tomo IV (fojas 556 a foja 1072); Tomo I foja (001 a 476);



Tomo I (fojas 001 a la 092); aducido por la entidad licitante y la parte, toda vez que, dentro del mismo reposa todo el sustento de la presente causa, cual será examinado para la decisión que en derecho corresponde.

- Se incorporó la nota explicativa aportada por el **MINISTERIO DE AMBIENTE (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)**, cual fue publicado el día 25 de octubre y los expedientes administrativos antes citados. Todas éstas cuales son apreciados por el Tribunal bajo la sana crítica de conformidad a los efectos del artículo 145 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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:

Esta debe avanzar dentro del término óptimo de los cinco (5) días hábiles subsiguientes a la notificación del Acto Administrativo que resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-15-165 y se inhabilita por el término de tres (3) años a la contratista **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, dentro del presente sub-júdice con la publicación de la Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, generada el 16 de septiembre del 2022 y los efectos de su notificación se producen al transcurrir el día 19 de septiembre de 2022, pues es un (1) día hábil siguiente a su publicación, y de conformidad dicho efecto, se apertura el término de los cinco (5) días hábiles subsiguientes, cuales transcurren el día 20 de septiembre de 2022 al 26 de septiembre de 2022, por lo que la interposición del recurso apelación y su sustentación se hace de forma oportuna al anunciarse el día 26 de septiembre de 2022, ante la Entidad Administrativa, siendo de igual manera sustentado los efectos de éste ante los estrados del Tribunal el día 26 de septiembre de 2022, mediante libelo de sustentación el cual reposa de infolios 014 al 025 del expediente del Tribunal; por lo que la Recurrente es consecuente al ajustarse a los presupuestos normados por los artículos 129 y 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011.



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 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, expuesto así:

“Artículo 19: Principio de Economía: En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

(...)

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.”(El subrayado es nuestro)

Cabe destacar, que la ley aplicable al caso en concreto es la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.48 de 2011, tomando en consideración que el contrato público en ejecución que nos ocupa fue perfeccionado el día 9 de mayo de 2016, con el refrendo de la Contraloría General de la República. Así como lo dispuesto por la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a través del artículo 201 numeral 31. Ello es así ya que de conformidad al artículo 100 de la Ley No.61 de 2017, así como por el artículo 75 de la Ley 153 de mayo de 2020, los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento. Es por ello, que la norma aplicable a lo contencioso es el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.48 de 2011, ya que al momento de su perfeccionamiento la Ley No.61 no se encontraba vigente, debido al fenómeno jurídico de la “*vacatio legis*” concedida por seis meses, es decir, a 29 de marzo de 2018.

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 el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, 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 38 de 2000." (El subrayado es nuestro).

En efecto, la entidad ante el incumplimiento de la contratista procedió con el adelanto de las investigaciones para determinar la causal correspondiente, lo que la llevó a considerar resolver administrativamente el contrato, previa notificación de su intención al afectado o a su representante legal y la comunicación de ésta a la fiadora; señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco (5) días hábiles para que conteste y a la vez presente las pruebas que considerase pertinentes.

Lo anterior, trajo como consecuencia que la Entidad, una vez realizadas las investigaciones de rigor y por imperio de ley de conformidad a los artículos 115 y 116 de la Ley 22 de junio de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, emitiese la nota CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022 de 22 de junio de 2022, publicada el 09 de agosto de 2022 en el portal electrónico de "PanamaCompra", (visible a foja 073 a 077 del tomo I del expediente administrativo), donde notifica el posible incumplimiento, tanto al representante legal de la contratista como a la fiadora (aseguradora), e inicio de trámite de Resolución Administrativa del Contrato, en base al informe técnico de 15 de junio de 2022, que a la letra afirmó:

Panamá, 22 de junio de 2022
CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022



Señor:
Alberto de Jesús García M.
Representante Legal
Matipsa Instalaciones Industriales, S.A. de C.V.
E. S. D.

Referencia: Contrato No. COC-15-16, para el "Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón".

Respetado Señor:

Por este medio, hago de su conocimiento el posible incumplimiento del Contrato de Obra Civil No. COC-15-16, fechado el 3 de enero de 2019, para la CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V., motivo por el cual esta Entidad decidió iniciar el trámite de Resolución Administrativa del Contrato, fundamentado en el informe técnico fechado el 15 de junio de 2022, por las siguientes razones:

1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

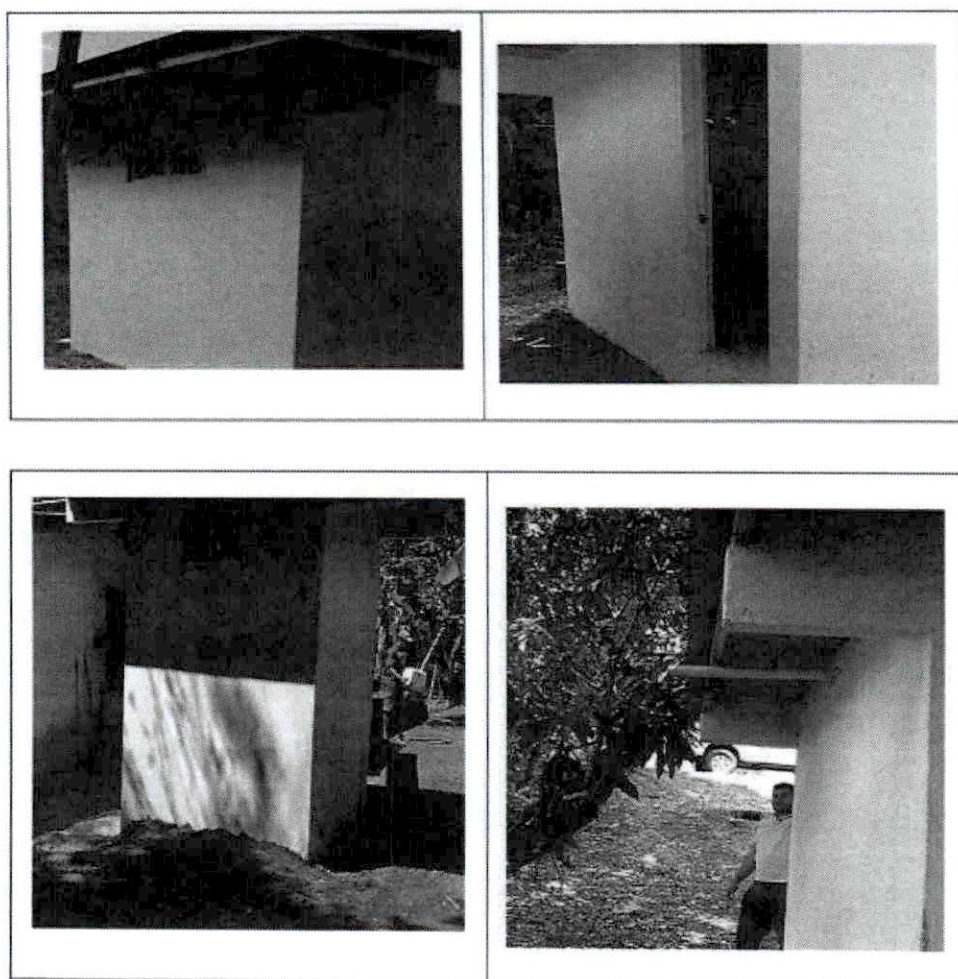
Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	3	Anticipo por un monto de B/. 413,168.09; incluye ITBMS
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	16.08%	Valor bruto de cuenta 1. B/. 107,280.20; Valor bruto de cuenta 2. B/. 41,540.02; Valor bruto de cuenta 3. B/. 161,710.95 todas sin ITBMS.
% de Avance Físico	18.3%	
Monto avance	B/. 150,096.99	No incluye ITBMS
Unidades intervenidas	110	
Unidades Entregadas	69	
Unidades por terminar	41	Pendientes de corrección de pruebas de percolación y corrección de sistema de tratamiento

Del proyecto en general podemos indicar lo siguiente:

- El proyecto cuenta con 110 unidades intervenidas desglosado de la siguiente manera:
 - 10 unidades intervenidas en Renglón 1 y 2. (piso, paredes, repello, vigas y columnas de amarre, plomería, electricidad y estructura de techo y cubiertas).
 - 21 unidades intervenidas en Renglón 2 y 3. (Baldosas, azulejos, artefactos y sanitarios, pintura, puertas y ventanas).
 - 79 unidades intervenidas en Renglón 1, 2, 3 y 4. (Pruebas de percolación, diseño y aprobación del sistema biodigestor, pruebas finales, capacitación al beneficiario; o interconexión al sistema de alcantarillado existente).
- Mediante 3 cuentas de avances, se tramitaron 69 unidades en Renglón 4.
- Mediante Nota CONADES/UCEP-S.E.-803-2016 de 11 de julio de 2016, se le da la Orden de Proceder LA CONTRATISTA.
- Mediante Nota UCEP-COLON-026-16 de 24 de noviembre de 2016, retraso de la obra, incumplimiento de personal idóneo.
- Mediante Nota N.8-ADM-2017 de 16 de febrero de 2017, LA CONTRATISTA solicita extensión de tiempo.
- En el MEMORANDUM CONADES-UCEP-DPSB-164-2017 de 16 de febrero de 2017, se da orden de tramitar extensión de tiempo para LA CONTRATISTA.
- Según informe de inspección de campo, de 12 de enero de 2018, el inspector indicó que la obra estaba detenida.
- El 20 de junio del 2018 se refrenda la adenda No.1
- El 3 de enero del 2019 se da la cesión del CONTRATO a la empresa Matipsa.
- En Informe de Estado de Proyecto con fecha de 22 de julio del 2019, se presentó, trabajo en campo nulos.
- Notificación de Liquidación del CONTRATO por parte de CONADES.



2. Registro Fotográfico



3. Estado de la situación social actual del proyecto

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

- El contrato original contempla un listado de 600 beneficiarios.
- Quinientos noventa y nueve (599) Unidades Sanitarias Estándar.
- Una (1) Unidad Especial para personas con discapacidad motriz
- Ciento cuarenta y uno (141) Unidades Sanitarias Estándar a eliminar.

El Barrido Social se realizó del 12 de diciembre del 2017 al 12 de septiembre del 2018, por parte de personal de CONADES y la empresa Contratista.

4. Conclusión y Recomendación

El proyecto debería tener a la fecha la culminación de todas las unidades contratadas mediante acta final; debido a que el contratista abandonó el proyecto, solo se lograron recibir mediante Acta de entrega sustancial 69 unidades sanitarias funcionando en perfecto estado.

Este contrato refleja un gran desfase en la ejecución de la obra, a la fecha debe tener el 100% de avance según su cronograma de obra y actualmente solo mantiene el 18.3% de avance como se indica en el punto 1 del presente informe. Hasta la adenda No.1, el plazo de contrato se modificó a 812 días, contados a partir de la orden de proceder, lo que estableció como nueva fecha de terminación 31 de julio de 2019.

En base a todos los puntos descritos previamente y que el contratista se negó a realizar las correcciones solicitadas por la Unidad Ejecutora del Proyecto, se recomienda resolver administrativamente el contrato por el evidente incumplimiento contractual de la empresa.

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



Una copia de esta nota se remitirá a Banesco Seguros S.A., con el objeto de que se suspenda la caducidad de la Fianza de Cumplimiento No. 04-31-617; y la Fianza de Pago Anticipado No. 04-31-618, aportadas para garantizar la ejecución del Contrato de Obra Civil No.COC-14-16.

Aprovecho para reiterarle las seguridades de mi estima y consideración.

Atentamente,

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

LR/NG/JB/gg

C.C. Banesco Seguros, S.A.

En obediencia de lo anterior, no consta que la contratista, haya hecho uso de su derecho legal de descargos y no contestó ni adujo pruebas en el tiempo oportuno, por lo que la entidad procedió a resolver administrativamente el contrato mediante acto administrativo identificado como Resolución Administrativa No.037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, (visible de foja 010 a 012 del expediente jurídico y a folios 001 a la 012 del expediente administrativo), y publicada el 16 de septiembre de 2022, acatándose así el procedimiento legalmente establecido por imperio de la ley.

Con lo anterior, consideramos que se dieron los presupuestos procesales 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, luego del cual se produce la Resolución in examine.

Cabe agregar, que si bien el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA** fue la entidad que inició la celebración del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), con el nacimiento a la vida jurídica del Decreto Ejecutivo No.588 de 23 de septiembre de 2020, se trasladó el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP) al Ministerio de Ambiente, razón por la cual el Ministerio de Ambiente entra en escena y procede a dictar el acto administrativo bajo estudio, (publicado el 16 de septiembre de 2022).

3. VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO DE LA CAUSA

Expuestos los planteamientos del recurrente y desarrollados los trámites legales correspondientes al 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 el apego a las normas de contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso.



Como ha quedado expresado previamente, el recurso de apelación objeto de este examen, tiene su origen en la Resolución Administrativa No. 037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil No. COC-15-16, que se emitiera en contra de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A., DE C.V.**, para la **“CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN”**, por la suma de dos millones sesenta y cinco mil ochocientos cuarenta balboas con 44/100 (B/.2,065,840.44).

Que si bien, se inició el desarrollo de la obra con la empresa **GRUPO CEM, S.A.**, tal como consta en los antecedentes se profirió una Cesión de Contrato con la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, misma que fue refrendada por la Contraloría General de la República de Panamá el 3 de enero de 2019, tal como consta dentro del portal de compras gubernamentales a fecha 7 de enero de 2019, y dentro del expediente administrativo a folio 078-079 (Tomo I). Es así como mediante oficios N°MATIPSA-PU-028 de 24 de abril de 2019, N°MATIPSA-PU-035 se le solicito a la entidad administrativa la aprobación de una extensión de termino, por lo que mediante Nota N°CONADES-UCEP-SE-374-2019 de 22 de mayo de 2019,² mediante la cual CONADES aprobó la extensión de tiempo para finalizar el contrato establecido hasta el 30 de junio de 2020, por lo que se profirió una Orden de Cambio N°1 en donde se redujo a 140 unidades sanitarias, misma que ilustramos a continuación:



Panamá, 22 de mayo de 2019.
CONADES-UCEP-SE-374-2019

Señor
ALBERTO GARCÍA M.
Representante Legal
**MATIPSA INSTALACIONES
INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**
Ciudad

00600608
CONADES
Secretaría General

Notary Chavarría
Julio 2/2019

Ref.: COC-15-16, Construcción de 600 Unidades Sanitarias
en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón,
Provincia de Colón.
Asunto: Solicitud de Prórroga No. 2

Estimado Señor García:

Luego de analizar la solicitud de extensión de tiempo para finalizar el proyecto objeto del Contrato descrito en el asunto, presentada mediante nota No. MATIPSA-PU-035, recibida en nuestro despacho el 15 de mayo de 2019, manifestamos nuestra aceptación, conforme se establece en los procedimientos definidos en el Pliego de Cargos y en la Ley de Contrataciones Públicas. Con esta extensión de tiempo la empresa debe tramitar cuenta de avance de obra, devoluciones del monto del retenido y el cierre del contrato.

Para realizar el trámite de adenda de la extensión de tiempo la empresa debe entregar la siguiente documentación:

- Cronograma de Ejecución de Obra actualizado al **30 de junio de 2020**, que incluya los tiempos de ejecución de cada actividad a realizar. De existir incumplimiento con lo establecido en el Cronograma de Obra presentado, CONADES aplicará penalización, tal como lo especifica en el Pliego de Cargos en la Sección II de las Condiciones Especiales del Contrato. Igualmente, deberá aportar el cronograma de desembolsos.
- Endosos de Fianza de Cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil que extienda su vigencia a 1507 días calendarios (1447 plazo de ejecución y 60 de liquidación del contrato).

Sanesco Seguros, S.A.
REVISADO
Por: *[Firma]*
Fecha: *22/05/19*
Avenida Balboa y Calle 39 Este, P.O. Torre Miramar Pisos 8, 9 y 10 - Teléfono: 524-2000
Página web: www.conades.gob.pa

Pág. 1 de 2

² Visible a folio 0608, tomo IV expediente administrativo.



- Copia de Cédula del Representante Legal Notariada.
- Original del Registro Público de la empresa o copia notariada actualizado.
- Certificación de Registro vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura Actualizado.
- Paz y salvo del MEF y CSS vigentes.

A este trámite de prórroga se le va a incluir una Orden de Cambio No.1 en la cual se hace la reducción de 140 unidades sanitarias, dando como resultado 460 unidades sanitarias a construir. Motivo por el cual solicitamos aportar una nota de anuencia de la Aseguradora (BANESCO SEGUROS, S.A.) de las modificaciones contempladas en la Orden de Cambio No.1.

Una vez que la empresa presente a CONADES toda la documentación requerida, se procederá con el trámite de prórroga de tiempo y orden de cambio al contrato. De incumplir en la presentación de los documentos requeridos, se procederá a iniciar el procedimiento consignado en la Ley, para resolver el contrato y accionar contra las garantías emitidas a favor de Estado, Fianza de Cumplimiento No. 04-31-617 y Fianza de Anticipo No. 04-31-618, toda vez que el plazo para la entrega de la obra establecido mediante la Adenda No.1 es el 31 de julio de 2019 y está próxima a vencer.

En espera oportuna de lo requerido, quedo de usted.

Atentamente,

ING. JOSÉ H. ECHEVERS
Secretario Ejecutivo
CONADES

Cc: BANESCO SEGUROS, S.A.
Cc: Cia Internacional de Seguros, S.A.

Pág. 2 de 2

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

Así las cosas, vemos pues, que, como parte de los argumentos ensayados por la recurrente, estriba en el Hecho octavo en el cual se indica que su representada actúo en buena fe a sabiendas del agravio económico que represento no poder ejecutar el contrato, así como en su hecho noveno su representada solicitaba suscribir la correspondiente liquidación por mutuo acuerdo.

De lo anterior, se desprende lo establecido en el artículo 15 numeral 4. de la Ley 48 de 2011, relativo a las Obligaciones y deberes del contratista en cuanto a "Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse. Y en adición, dicho ordenamiento contempla en su artículo 22, como parte de las reglas de interpretación de los contratos públicos en los procedimientos de selección de contratista, en las cláusulas y estipulaciones de dichos contratos, además de los intereses públicos entre otros "la buena fe". (el resaltado y subrayado es nuestro).

Según el tratadista, Camilo Posada Torres (...). el principio de buena fe no solo consiste en la creencia que tiene una persona en que su actuar es correcto, conforme a la ley, la moral y buenas costumbres, es decir, que su comportamiento no está dirigido a causar perjuicios a otra persona (en sentido subjetivo), sino que adicional le exige al individuo obrar para determinar si ha actuado o no de buena fe (en sentido objetivo); a la vez amplía su criterio al citar la opinión de Martha Lucía Villarreal Neme (8) que afirma:

" (...)

En cuanto concierne a la buena fe objetiva esta se traduce en un deber de comportamiento conforme a los presupuestos del principio, que se expresa a través de las reglas de honestidad, y corrección, transparencia, diligencia, responsabilidad, consideración del interés del otro, entre otros deberes que



emanan permanentemente del profuso carácter normativo del principio. (...) POSADA TORRES, Camilo. EL EQUILIBRIO CONTRACTUAL EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN. Grupo Editorial IBÁÑEZ. Bogotá, 2014. Pág.26).

Y añade:

(...)

la buena fe objetiva presupone que se actúe, de manera que para que se predique la existencia de buena fe objetiva no es suficiente la conciencia de estar obrando conforme a la buena fe, es necesario cumplir de manera efectiva los deberes que del principio emanan, se requiere no solo creer, sino obrar de conformidad con sus reglas, cumplir de manera precisa y eficiente con los postulados de la buena fe" (8) NEME VILLARREAL, Martha Lucía. LA PRESUNCIÓN DE BUENA FE EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO: Una Regla cuya aplicación tergiversada desnaturaliza el principio". Revista de Derecho Privado Universidad Externado de Colombia No.18-2010. (El subrayado es nuestro).

Aunado a lo anterior y de conformidad con postulados del numeral 1 del artículo 12 y numeral 2 del artículo 13 de la Ley 22 de junio de 2006, reformada por la Ley 48 de 2011, relativos a Derechos y Obligaciones de las entidades contratantes es derecho de la entidad:

"...Exigir al contratista y al garante de la obligación, según el caso, la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato"... y es obligación "...Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos".

(El subrayado es nuestro).

Ahora bien, en relación a ese punto en particular sustentado en el recurso de apelación, luego del extenso estudio y mesurado análisis del presente negocio jurídico, el recurrente alega que el contrato de marras se encontraba extinguido al momento de expedirse la resolución administrativa del contrato; no obstante, para que ello ocurriera tendría que haberse llevado a cabo la liquidación del contrato, circunstancia que aún no ha ocurrido.

Al respecto, esta instancia administrativa es de la opinión que, a pesar que el pliego de cargos estipuló un plazo, tanto para la vigencia y la ejecución que sumado a la adenda uno que otorgo, generándose así un total de 1112 días calendarios; no es menos cierto que el presente acto se trata de un contrato de obra, en el cual, el vencimiento del plazo fue la no realización de la construcción de la obra en su totalidad, ya que en este tipo de contrato, la extinción se configuraba no tanto por el plazo, sino por el cumplimiento del objeto contractual, que en este caso sería la entrega de la obra licitada por lo que al no generarse la entrega en su totalidad, se mantiene vigente.

Sobre el particular, esta instancia comparte la postura doctrinaria del doctor JUAN CARLOS CASSAGNE, quien en su obra "El Contrato Administrativo" sostiene en cuanto al vencimiento del plazo del contrato administrativo, lo siguiente:

"mientras que algunos contratos administrativos tienen un plazo cierto y determinado de duración en los que generalmente las prestaciones son de tracto sucesivo (v.gr., la concesión de servicios públicos) en otros, el plazo sólo juega como el lapso en el que debe cumplirse la prestación principal



o las prestaciones parciales (por ejemplo, el contrato de suministro) donde la extinción del contrato se configura por el cumplimiento del objeto.

En esa clase de contratos, el vencimiento del término no provoca inmediatamente la cesación automática de los efectos del contrato, sino que ello se produce con la entrega de los bienes o la recepción de la obra, en su caso, y el reintegro al contratista que tuvo que construir.
(el subrayado es nuestro)

En este mismo sentido, si bien antes de que se incorporara la figura de la liquidación dentro de la Ley No.22 de 2006, que regula la contratación pública, se afirmaba que existía una limitación de las entidades para resolver administrativamente un contrato cuando este había vencido por su desaparición del término jurídico de la entrega; no es menos cierto que, una vez se introduce la figura de la liquidación del contrato a dicha legislación, se amplía el espectro del término de vigencia del contrato, que anteriormente y sin duda alguna, era fatal.

Tratándose el caso que nos ocupa de un contrato de obra, mientras el mismo no se liquide, éste se encuentra vivo. Lo antes expuesto encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley No.22 de 2006 que dispone lo siguiente:

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

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

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

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

De la norma transcrita podemos extraer a grosso modo que la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las entidades, la ley lo ordena indistintamente de que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a uno de los máximos organismos de control del país que deberá rubricar el acta en cuestión, para ello sabiamente la ley introduce términos y condiciones para llevarla a cabo, de manera tal que no queden saldos pendientes de una u otra parte, y a su vez, evitar con ello vulnerar los derechos de las partes.



La ley faculta al Estado de resolver un contrato por su incumplimiento, aun cuando haya expirado el plazo o término de ejecución del mismo, en virtud de que esta normativa amplía el radio de acción para decretar el incumplimiento del contratista, una vez se realice la liquidación del contrato, que para el doctor en Derecho y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Colombia, Juan Carlos Expósito Vélez en su ensayo "La liquidación Bilateral de los Contratos Estatales: Un mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos", define el término "Liquidación Bilateral del Contrato" como: la acción de desaparecer, de dar por terminado o poner fin a un estado de cosas".

Por otra parte, el autor Felipe Pablo Mojica Cortes, en su ensayo "Algunos apuntes sobre la caducidad de los Contratos Estatales en el régimen jurídico colombiano", publicado en la Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi "Camino del hallazgo y del juicio", expresa lo siguiente:

'La oportunidad de que dispone la Administración para declarar la caducidad a un contratista, está comprendida desde el perfeccionamiento del contrato, pues a partir de allí son exigibles las obligaciones contractuales al contratista, hasta cuando esté vigente la relación contractual, esto es, mientras aún persistan las obligaciones que sean propias del objeto del contrato, así haya vencido el plazo establecido. Más allá del término ya referido...

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado Colombiano indica que la liquidación del contrato es entonces, el corte de cuentas entre los cocontratantes contiene un balance descriptivo y cuantitativo respecto de la ejecución de cada una de las prestaciones que surgieron a cargo de las partes por virtud del contrato", ciertamente cómo podría extinguirse un contrato sin que este se haya liquidado, pues existen obligaciones subyacentes por lo que el contrato permanece vivo hasta su declaración.

Antes de la entrada en vigencia del artículo que norma la Liquidación de Contratos, solo existía la posibilidad desde la Ley, de compensarle los gastos al contratista, tal es el caso del artículo 72 numeral 3, por lo cual, el Estado quedaba desprotegido en estricta legalidad, pues nada se decía de las responsabilidades que el contratista tenía para con aquél.

Bajo este marco de ideas, si bien el Contrato de Obra Civil que nos atañe, una vez notificada, tenía un plazo de vencimiento para la ejecución del objeto contractual, que era de **1112 días calendarios**; sobre tal hecho no es correcto afirmar que la misma se encontraba extinguida; en atención a que existe una diferencia entre el vencimiento del término de ejecución y contrato extinguido. El primero ocurre cuando finaliza la fase de ejecución del contrato para la entrega del objeto, es decir, el plazo que posee para realizar la obra materialmente; mientras que el contrato se extingue una vez se entrega la totalidad de la obra y luego se pasa a la liquidación del contrato, de conformidad a los parámetros establecidos en el artículo 97 de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011.



Siendo, así las cosas, compartimos ahora sí, lo conceptuado por el Consejo de Estado Colombiano, el cual en consulta 1088 de noviembre 8 de 1976 y reiteración jurisprudencial de la sentencia de 29 de enero de 1988 Expediente 3615, en cuanto rectificó la tesis sobre el término para el ejercicio de las potestades excepcionales en la actividad contractual, señaló lo siguiente:

"Cualquiera sea el tipo de contrato que celebre la administración dispone de un plazo limitado en el tiempo de acuerdo a su objeto, puesto que puede asumirse como un negocio jurídico a plazo fijo, dentro del cual el contratista debe cumplir con su obligación principal (construir la obra, entregar los suministros, etc) y la administración podrá ejercer sus potestades sancionatorias (multas, caducidad y cláusula penal) frente al incumplimiento del contratante. Pero si bien es cierto en la mayoría de los casos el plazo del contrato coincide con el de ejecución de la obra, con la entrega del suministro, con la prestación del servicio. también lo es, que este plazo no constituye propiamente hablando el periodo de ejecución del contrato porque al finalizar el plazo que se ha destinado para el cumplimiento de la obligación principal por parte del contratista las partes no quedan liberadas de pleno derecho mientras no se extingan todas las obligaciones adquiridas, lo cual se cumple necesariamente en la etapa de liquidación del contrato en la cual es donde la administración puede valorar el cumplimiento total de las obligaciones a cargo del contratista y es la que pone término a la vinculación de las partes. El contrato que se celebra con el Estado tiene dos plazos. uno para la ejecución y otro para la liquidación y que no tiene jurídicamente el mismo alcance las expresiones contrato vencido y contrato extinguido, toda vez que frente al primero la administración tiene la potestad para exigir las obligaciones a cargo del contratista y evaluar su cumplimiento, La extinción del contrato por el contrario, se configura cuando éste ha sido liquidado, En este orden de ideas, no puede estar ausente en la etapa de liquidación del contrato la potestad de autotutela de la administración para declarar su incumplimiento. Sobre la afirmación hecha tantas veces por esta Sección acerca de que "terminado el contrato, bien por decreto de caducidad o bien por determinación del plazo o por cumplimiento del objeto del contrato, lo que sigue es la liquidación del mismo". la Sala hace las siguientes precisiones: Es verdad que vencido el plazo del contrato este se coloca en la etapa de liquidación, pero no resulta razonable sostener que en esta fase la administración no pueda hacer de sus potestades sancionatorias frente al contratista; puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento y de manera especial definir si éste es satisfactorio: es cuando puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista. Practicada la liquidación del contrato o vencido el plazo para hacerlo por mutuo acuerdo o unilateralmente por la administración a falla de aquél dentro de los dos meses (2) siguientes que hoy establece la ley (art 136 numeral 10 lit. d) c.c.a.), la administración queda despojada de sus potestades sancionatorias y cualquier incumplimiento que se le impute al contratista debe ser constatado por el juez"

(el subrayado es nuestro).

Reitera el Consejo de Estado lo anteriormente dicho, en otro de sus pronunciamientos, así:

"Ahora bien, en lo que respecta a la competencia temporal de la administración, la Sala ha precisado que el ejercicio de la potestad para declarar la caducidad del contrato no cesa con el vencimiento del plazo contractual si subsisten Obligaciones entre los contratantes. Se precisa que los poderes exorbitantes, que la ley le otorga a la administración en la actividad contractual para el cabal cumplimiento de los cometidos estatales, no cesa mientras subsista la obligación: o lo que es lo mismo, la declaratoria de caducidad es procedente mientras el contratista incumple la obligación, porque la obligación sólo se extingue cuando se presenta



alguno de los modos previstos al efecto, dentro de los cuales el más frecuente es el pago, entendido en su acepción más amplia (dar, hacer o no hacer). Estas consideraciones no son nuevas, si se tiene en cuenta que la Sala ya ha señalado que la terminación del contrato no se da necesariamente por el vencimiento del plazo contractual, en consideración a que de este sólo depende la exigibilidad de las obligaciones y no su extinción; en primer lugar, porque el vencimiento del plazo no fue previsto por el legislador dentro de los modos de extinguir las obligaciones y, en segundo lugar, porque las obligaciones se extinguen una vez se cumplan. (el subrayado es nuestro) "Véase Sentencia del Consejo de Estado del 15 de marzo de 2001. Sección Tercera. Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque- Radicación No. 13352)

(el subrayado es nuestro).

Este Tribunal ratificó su postura, mediante la Sentencia de 20 de noviembre de 2008 dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo cuya parte medular, señalo siguiente:

"3.3 Competencia temporal (ratione temporis) de la Administración para declarar la caducidad del contrato estatal.

33,1. La posición actual de la jurisprudencia

No ha sido indiferente para la jurisprudencia del Consejo de Estado el asunto relativo a los límites temporales para el ejercicio de las facultades exorbitantes, en particular, si ellas están condicionadas a la ejecución y vigencia del contrato, o si resultan procedentes luego de concluido el plazo contractual y terminado el contrato.

El Consejo de Estado en una primera época había sido enfático en señalar que la exorbitancia puede ejercer la Administración presentaba límites temporales y que, en tal virtud, no se podía terminar o caducar el contrato, interpretarlo o modificarlo después de su vencimiento, so pena de que el acto quedará viciado de nulidad. En efecto, en las innumerables oportunidades en que trató con uniformidad el tema en vigencia del Decreto ley 222 de 1983. al respecto manifestó:

-En materia de contratación pública la administración contratante posee poderes exorbitantes o inusuales a los que las partes tienen en el contrato privado; poderes que permiten terminar o caducar el contrato, modificarlo o interpretarlo, en forma unilateral, y cuando para el efecto no se haya podido poner de acuerdo con su Contratista. Poderes que le permiten liquidarlo de igual manera y en ciertas circunstancias declarar su incumplimiento. Los poderes aludidos operan fundamentalmente en los contratos administrativos y en los privados que tengan cláusula de caducidad. La exorbitancia que puede ejercer la administración presenta como lo ha dicho la Jurisprudencia, límites temporales. Así no podrá terminar o caducar el contrato, interpretarlo o modificarlo después de su vencimiento, so pena de que el acto quede afectado de nulidad.

La liquidación si, por razones obvias, será posible luego de su terminación normal o anormal, en especial en los contratos de obra pública y suministros. (...) Excepcionalmente la administración podrá declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato (cosa que pudo hacer durante la vigencia de éste, bien para imponerle multa al contratista o para caducarlo) luego de su vencimiento, pero Sólo para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, tal como lo ha dicho la jurisprudencia de esta sala en forma reiterada. (Se subraya).

Posteriormente, así resumió la Jurisprudencia -con apoyo en la doctrina- la anterior postura, la Cual proyectó al régimen contractual previsto en Ley 80 de 1993:



"...La jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido de que la caducidad y en general las formas anormales de terminación unilateral en los contratos de tracto sucesivo, no podrán declararse después de su vencimiento. Vale decir, que con dicho vencimiento cesa el aludido poder exorbitante. Esa declaración extemporánea hace anulable (no inexistente) el acto que la contiene.

"Se da así una forma de incompetencia por razón del tiempo.

"La idea precedente se hizo extensiva, en un principio, a la declaración de incumplimiento en los contratos de obra pública. Pero luego, la Sección III del Consejo de Estado en Sentencia de 29 de enero de 1988 rectificó la doctrina en cuanto a la declaración de incumplimiento y la mantuvo frente la caducidad (...)

"Se anota que los límites temporales de los poderes exorbitantes de la administración, estudiados atrás y con referencia al régimen anterior, se conservan frente a la ley 80, ya que así lo dan a entender en forma inequívoca sus artículos 14, 15, 16, 17 y 18.

"Las voces de tales normas no dan margen a otra interpretación. Así, los arts. 15 y 16 hablan de la interpretación y de la modificación unilaterales durante la etapa de ejecución del contrato para evitar su paralización. En sentido similar los arts. 17 y 18 se refieren, en su orden, a la terminación anticipada en las hipótesis allí contempladas y a la caducidad del contrato si se presentan hechos graves de incumplimiento que evidencien su inminente paralización. En suma, pues, sólo podrán ejercerse esos poderes antes del vencimiento del contrato, excepción hecha de la excepción de la liquidación unilateral del mismo en los casos en que esta proceda, ya que, como es obvio, será una medida posterior a la terminación normal o anormal del convenio... (subraya por fuera del texto original) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de junio de 1996, Exp. 2.240 y de 18 de julio de 1997, exp.10.103).

Por lo tanto, es claro que en esa oportunidad para el Consejo de Estado las prerrogativas exorbitantes que puede ejercer la Administración presentan límites temporales, dado que esa subordinación Jurídica del cocontratante no puede ser indefinida en el tiempo, requiriéndonos un adecuado equilibrio en el ejercicio de la autoridad, de manera que de las restricciones 2 la misma, como simple expresión del principio de legalidad, es precisamente el elemento temporal, para no configurar una incompetencia "ratione temporis".

La autoridad pública puede actuar dentro del tiempo señalado por la ley para ello; así, en lo atinente a las facultades excepcionales de la interpretación y modificación, según los textos normativos que las consagran (Art. 15 y 16 SO de 1993), deben ser ejercidas durante el plazo de ejecución de las obligaciones del contrato, toda vez que no otro sentido tendría su adopción, en tanto deben cumplir su finalidad tendiente a evitar la afectación o paralización del servicio público y, una vez fenecido dicho término que incluye tanto el plazo original como los adicionales, corresponderá hacerlo al juez del contrato; Igual conclusión se puede predicar de la terminación unilateral, toda vez que, por lógica, sólo se termina lo que se encuentra vigente.

En cuanto a la caducidad, siguiendo la tesis inicialmente expuesta por la Corporación, se consideró que, como quiera que ella constituye una forma de terminar anticipadamente el contrato, no se podía declarar cuando hubiese vencido el plazo de ejecución contractual, razón por la cual los actos expedidos Con posterioridad a su finalización se encontraban afectados de invalidez por un vicio de incompetencia temporal.

Sin embargo, la tesis tradicional arriba expuesta, que sujetaba la oportunidad de ejercer la potestad sancionatoria de declarar la



caducidad del contrato dentro del término para ejecutar las obligaciones (plazo de ejecución) fue objeto de modificación. En Sentencia de 6 de junio de 1996, la Sección señaló:

“... Para el sentenciador tampoco es argumento válido que lleve a desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, que la caducidad se haya producido cuando ya había expirado el plazo del contrato. Y no lo es pues una cosa es el vencimiento del plazo, y otra la terminación de la relación negocial. Y es claro que los poderes de la administración pueden ser utilizados mientras esta siga produciendo efectos, y mientras haya que salvaguardar los Intereses de la comunidad, vrg, cuando vencidos los contratos las partes los renuevan tácitamente... (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 6 de junio de 1996. Exp. 10.833)

Luego en esta segunda etapa, mediante Sentencia de 13 de septiembre de 1999 (Exp 10.264), se expuso que el plazo de ejecución pactado en el contrato no generaba la extinción de las obligaciones, sino que hacía imposible su exigibilidad antes de su ocurrencia. Así, se concluyó que en el contrato celebrado por la Administración existía un plazo de ejecución, que una vez transcurrido permitía conocer el real cumplimiento del mismo; y otro plazo para su liquidación, siendo este último el que terminaba jurídicamente el contrato y durante el cual, por tanto, podía la entidad pública sancionar al contratista con la caducidad del contrato, pues en esta se encontraba aún vigente y. por ende, no estaba ausente la potestad de auto tutela para declarar su incumplimiento. En esta providencia, reiterada en fallos posteriores, se afirmó:

"Esta potestad concedida por la ley a la entidad de derecho público sólo puede hacerse uso mientras esté vigente el contrato y no cuando el plazo haya vencido, ya que una de las limitaciones que afectan su ejercicio, es precisamente el elemento temporal para no configurar una Incompetencia 'ratione temporis'. (...)

"... Obsérvese que en el art. 1625 del Código Civil entre los diferentes modos que señala para extinguir las obligaciones, relaciona la llegada del plazo, de lo cual se deduce que éste no extingue las obligaciones, porque ocurrida o llegada la fecha para su cumplimiento lo que deviene es la exigibilidad de las mismas, pero no la extinción ipso facto de todos los derechos y obligaciones, ya que, si entre las partes existen obligaciones pendientes, éstas sólo se extinguirán una vez se haya cumplido con las mismas.

En otras palabras, con el cumplimiento de la obligación principal no se da por terminada la relación contractual si del contrato se derivan otras obligaciones para cualquiera de las partes, caso en el cual el vínculo que se ha creado con el contrato todavía estará vigente y aún no se ha extinguido.

“(…)

De acuerdo con lo anterior, la Sala precisa que el contrato que se celebra con el Estado tiene dos plazos: uno para la ejecución y otro para la liquidación y que no tienen jurídicamente el mismo alcance las expresiones contrato vencido y contrato extinguido, toda vez que frente al primero la administración tiene la potestad para exigir las obligaciones a cargo del contratista y evaluar su cumplimiento. La extinción del contrato, por el contrario, se configura cuando éste ha sido liquidado. En este orden de ideas, no puede estar ausente en la etapa de liquidación del contrato la potestad de autotutela de la administración para declarar su Incumplimiento.

En conclusión, cuando el contratista de la administración no cumple dentro del plazo establecido en el contrato, es precisamente el



vencimiento del plazo el que pone en evidencia su incumplimiento y es este el momento en la administración debe calificar la responsabilidad que le incumbe al contratista, de manera que, si lo fue por motivos únicamente imputables él que no encuentran justificación, debe su incumplimiento.

"La Sala precisa que la evaluación sobre el cumplimiento del contratista, la aplicación de los correctivos que la administración considere necesarios y las sanciones impuestas, son válidas si se efectúan durante el plazo para el cumplimiento objeto del contrato y la liquidación del mismo.

"Practicada la liquidación del contrato o vencido el plazo para hacerlo por mutuo acuerdo o unilateralmente por la administración a falta de aquél dentro de los dos meses siguientes que hoy establece la ley (art. 136 numeral 10 lit.d.) c.c.a.), administración queda despojada de sus potestades sancionatorias y cualquier incumplimiento que se le impute al contratista debe ser constatado por el juez..."

De acuerdo con la anterior tesis, la Sala estimó que el ejercicio de la potestad para declarar la caducidad del contrato no cesa con el vencimiento del plazo de ejecución si subsisten obligaciones entre los contratantes. Es decir, este poder exorbitante que la ley le otorga a la Administración en la actividad contractual, no fenece mientras esté pendiente el cumplimiento de las prestaciones y el contrato no se ha liquidado, de manera que su declaratoria es procedente durante el lapso en que el contratista incumple obligación, porque ella Sólo se extingue cuando se presenta alguno de los modos previstos al efecto (art. 1625 C.C.), dentro de los cuales el más frecuente es el pago, entendido en su acepción más amplia (dar, hacer o no hacer).

Bajo este criterio la terminación del contrato no se da necesariamente por el vencimiento del plazo de ejecución, es decir, del término estipulado por las partes para el cumplimiento del contrato, pues de él sólo depende la exigibilidad de las obligaciones que emanan del mismo y no su extinción; en primer lugar, porque el vencimiento del plazo no fue previsto por el legislador dentro de los modos de extinguir las obligaciones y, en segundo lugar, porque las obligaciones se extinguen una vez se cumplan". (El subrayado es nuestro)

3.3.2. Replanteamiento de la cuestión

Las últimas posturas jurisprudenciales, han abordado el problema jurídico de la competencia temporal de las medidas sancionatorias desde la perspectiva de dos plazos definidos en el contrato: el plazo para ejecutar el contrato y el plazo para liquidarlo, lo que condujo a colegir que el contrato no se ha extinguido mientras subsistan obligaciones pendientes de cumplir y que expirado el plazo de ejecución la Administración puede exigir y evaluar su cumplimiento, definir si fue o no satisfactorio e imponer las sanciones previstas en la ley y en el contrato aún durante la etapa de la liquidación (El subrayado es nuestro)

No obstante, en esta oportunidad considera la Sala que existen elementos de reflexión que permiten reexaminar el límite temporal para la declaración de la caducidad del contrato estatal por parte de la Administración, según la diferenciación de los conceptos de plazo de ejecución y de plazo de liquidación del contrato, la finalidad, naturaleza y noción legal de la caducidad antes expuestas, así como su armonización en el contexto de la etapa de liquidación del contrato, ..conforme a la naturaleza de esta última operación."

(El resaltado es nuestro)

En adición a lo expuesto, hemos de señalar que si bien a criterio de la apelante, los efectos de la relación contractual sólo se supeditaron a la modalidad de un plazo; este Tribunal es de la opinión que, sobre el hecho de que el Contrato de Obra Civil No.COC-



15-16-CONADES fechado 9 de mayo de 2016, se trata de un contrato de obra, el cual está sujeto a una condición resolutoria, siendo en este caso, el evento que le podía poner fin a la relación, el cumplimiento o no por el contratista de la obligación de construir 600 unidades sanitarias en el corregimiento de Salamanca”, los efectos del contrato estaban supeditados al cumplimiento del objeto del mismo, es decir, a la entrega de la obra antes citada. Acontecimiento que no ocurrió por lo que se desprende del dossier; por tanto, no podemos establecer que nos encontráramos ante la ocurrencia de un contrato extinguido, y en ese sentido la resolución administrativa del contrato realizado por la entidad es totalmente aplicable al caso en concreto, al no existir una obra terminada, ni mucho menos una liquidación de contrato.

En ese sentido, podemos afirmar que la liquidación se encuentra dentro de la etapa contractual y una vez liquidado es que se extingue la relación contractual, ya que, hasta esa fase de vigencia o vivencia, aún persisten las obligaciones propias del objeto del contrato, así sea que se haya vencido el plazo establecido para la ejecución o entrega del objeto del contrato, por lo que la argumentación del contratista no aplica al caso en particular, por lo antes expuesto.

Ahora bien, superada la noción de la vigencia del contrato para los efectos de su resolución administrativa, pasamos a revisar la imputabilidad del incumplimiento de este, a efectos de establecer si se debe por actos realizados o dejados de hacer por la entidad o por la contratante.

En los términos del contrato, específicamente la cláusula quinta, quedó establecido que el plazo para la ejecución del proyecto era de 300 días calendarios, siendo su inicio el día 15 de julio de 2016 y su conclusión o entrega el día 10 de mayo de 2017.

Sin embargo, y previo acuerdo las partes convinieron, extender la vigencia del contrato de obra civil de referencia, por 812 días calendarios adicionales (Adenda 1), de conformidad con lo establecido en la cláusula segunda que modifica la cláusula quinta del contrato original que señaló:

SEGUNDA: LAS PARTES convienen en modificar la cláusula quinta del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, la cual queda así:

QUINTA: (PLAZO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO) El presente Contrato tendrá una duración de mil ciento doce (1,112) días calendario, tiempo en el que **LA CONTRATISTA** se obliga formalmente a realizar la ejecución y entrega de la obra a que se refiere el mismo, contados a partir de la fecha que indique la Orden de Proceder emitida por el Secretario Ejecutivo de CONADES.

Por lo anterior, se modifican los plazos para la ejecución del proyecto creando así una nueva fecha para la entrega o culminación de la obra siendo el día 31 de julio de 2019, que dentro del expediente jurídico existen una serie de notas en donde se observa que la entidad contratante, en reiteradas ocasiones generó comunicaciones con la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, con la finalidad de dar un

llamado de atención a la empresa, a fin de dar cumplimiento a lo pactado dentro del contrato de obra supra citado, en donde se indica en lo medular:



Panamá, 15 de abril de 2019
CONADES-UCEP-SE-317-19

Señor
ALBERTO GARCÍA M.
Representante Legal
MATIPSA INSTALACIONES
INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.
Ciudad



Ref.: COC-15-16, Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón.
Asunto: Llamado de atención por retraso y bajo Avance de Obra.

Estimado Señor García:

Han transcurrido **103 días calendario** desde la formalización de la Cesión del contrato descrito en referencia, y el proyecto presenta un avance en campo de 17,85% con 85 unidades sanitarias intervenidas, de las cuales 69 unidades sanitarias ya fueron terminadas al 100% y entregadas con acta sustancial. Se han presentado 3 cuentas hasta la fecha por un monto de B/. 310,531.35, este es un ritmo lento comparado con el tiempo transcurrido.

Reiteramos que deben presentar un cronograma de entrega de unidades ajustado a la fecha de entrega del proyecto y que deben aumentar las cuadrillas de trabajo para lograr cumplir con los deberes contractuales y hacer uso del recurso comprometido.

...

Tenemos así, que habiendo transcurrido el termino de 103 días calendarios con la cesionaria, esta posee un avance de 17.85%, dentro de esta comunicación a su vez se le reitero la necesidad de la entrega del nuevo cronograma, en donde está debía tener en cuenta que la entrega debía ser para el 31 de julio de 2019, aunado a lo anterior, se observa que la Contraloría General de la República profiere un documento bajo Control N°7485322 fechado 23 de abril de 2019 que señala al respecto:

"ESTE DOCUMENTO DEBE PERMANECER EN EL "EXPEDIENTE"

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DIRECCION DE FISCALIZACION GENERAL
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
DOCUMENTO REMITIDO PARA SUBSANAR

00100697

No. FORMULARIO
FECHA PARA:

23/4/2019
CONADES

Nro. CONTROL : 7485322

Se requiere subsanar dicho documento para poder proseguir con el respectivo trámite de refrendo:

DOCUMENTO
TRANSACCION (SIAFPA)
A FAVOR DE:

GESTION DE COBRO
MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES SA DE CV

No. DE DOC: 5200002970-19
VALOR : B/161,710.95

I. OBSERVACIONES

Remitimos para su respectiva subsanación la gestión arriba descrita para el pago por Avance de Obra del Proyecto denominado **diseño y construcción de 600 unidades sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Prov. de Colón**, según Contrato COC-15-16.

Lo anterior obedece, a que el plazo de ejecución del citado proyecto, vence el 31 de julio de 2019 con un 16.20% de avance (cuenta presentada al 31 enero 2019); por lo que, deben realizar todas las acciones administrativas que les faculta la Ley de Contrataciones Públicas, con el propósito de impulsar la culminación de los trabajos y mantener vigente la Fianza de Cumplimiento, a fin de obtener los mayores beneficios para el Estado y el interés público.

Al respecto, le indicamos que todos estos proyectos presentan atrasos considerables en su ejecución, lo cual puede traducirse en un incumplimiento por parte de los Contratistas y una posible lesión patrimonial, en virtud de los pagos anticipados otorgados para cada obra, desembolsos que no podrían ser recuperados, ni reclamados a las empresas aseguradoras, debido a los vencimientos de las respectivas fianzas.

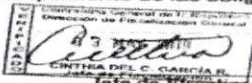
Por lo antes expuesto, devolvemos la Gestiones de Cobro e instamos a que su administración realice todas las acciones que les faculta la Ley de Contratación Pública, con el propósito de impulsar la ejecución satisfactoria de los trabajos y mantener vigente las Fianzas de Cumplimiento y de Pago Anticipado, a fin de obtener los mayores beneficios para el Estado y el interés público.

Somos conscientes de que la falta de pago por parte de la entidad a su cargo, podría afectar la dinámica de ejecución de las obras; sin embargo, debemos señalar que la misión de la Contraloría General, contenida en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, nos faculta para fiscalizar que todos los actos de manejo se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas; de igual modo, dicha Ley nos autoriza a pronunciarnos sobre la suficiencia de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas.

Preparado por:

Fiscalizador

Aprobado Por:



Jefe de Fiscalización



Dentro de este caso en particular, se observa que el propio ente fiscaliz³ facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades estatales, alerta al encargado sobre el posible incumplimiento por encontrarse con un porcentaje muy bajo, generando en esta institución preocupación por lo que le solicita la aplicación de la norma rectora en materia de contrataciones públicas, a fin de evitar una posible lesión patrimonial, ya que no debemos perder de vista que el objetivo de los servidores públicos es satisfacer las necesidades de interés general, que no es más que cumplir con las necesidades que demanda la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, se desprende dentro del expediente administrativo a folio 0659 tomo IV, que reposa Nota CONADES-UCEP-SE-356-19 de 6 de mayo de 2019, que se le da respuesta a la empresa MATIPSA,⁴ en cuanto a la solicitud de extensión de término solicitada en días anteriores, la entidad indicó: "reiteramos que los argumentos esbozados en su misiva se circunscriben a unas condiciones propias del periodo de negociación del proceso de cesión y que no consta parte de un acuerdo legal entre la institución contratante y los contratistas que hicieron parte del proceso y variantes de fuerza mayor que escapen a la jurisdicción y competencia de la entidad contratante", aunado a la nota para la correspondiente aprobación se solicita que "el contratista establezca la justificación técnica y/o causas que sustente la necesidad de ampliar el periodo de ejecución", frente a esta nota, la empresa MATIPSA INSTALACIONES, S.A., DE C.V., presentó Oficio N°MATIPSA-PU-034 de 8 de mayo de 2019, se dio contestación a la nota en donde se indicó:

matipsa
INSTALACIONES INDUSTRIALES S.A. DE C.V.

Oficio No. MATIPSA - PU - 034 00600657

Panamá, 8 de mayo de 2019

ING. José Echevers.
Secretario
CONADES

C-0682-19

REF. Proyecto "construcción de 600 unidades sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, Provincia de Panamá" Contrato CDC- 15-16.

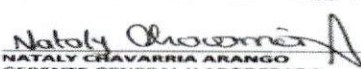
Asunto: Sometimiento método constructivo PASS.

Cordial saludo,

Para el proyecto "construcción de 600 unidades sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, Provincia de Panamá" Contrato CDC- 15-16. Con adenda vigente con fecha de 4 de junio de 2018 y vigencia hasta el 31 de julio de 2019.

Dando respuesta a la nota enviada por CONADES No. CONADES-UCEP-SE-356-19. Adjunto Oficio No. MATIPSA - PU - 033.

Cordialmente,


NATALY CHAVARRIA ARANGO
GERENTE GENERAL Y APODERADA
MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES S.A. DE C.V.

Ministerio de la Presidencia
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
Secretaría Ejecutiva
Mes: 8/10 am
Fecha: 9/5/19
Nombre: Yamilah Stanzola

Copia
Lcda. Yamilah Stanzola
Ing. Gabriel Carrizo

Av. Aquilino de la Guardia, PH Ocean Business Plaza, oficina 1108, Marbella, Ciudad de Panamá
Tel: +507 2650050 - +507 64793263 - www.grupomatipsa.com - info@grupomatipsa.com
Panamá

³ Ley No. 32 de 1984, Gaceta Oficial N° 20188 del 20 de noviembre de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴ Oficio N°MATIPSA-PU—030 de 2 de mayo de 2019 y Oficio N°MATIPSA-PU-031 de 2 de mayo de 2019.



Oficio No. MATIPSA – PU – 033

100L00658

Panamá, 08 de mayo de 2019



ING. José Echevers.
Secretario
CONADES

REF. Proyecto "construcción de 600 unidades sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, Provincia de Panamá" Contrato COC- 15-16.

Asunto: Solicitud extensión de tiempo proyecto.

Cordial Saludo.

Para el proyecto "construcción de 600 unidades sanitarias en el corregimiento de Salamanca, distrito de Colón, Provincia de Panamá" Contrato COC- 15-16." con adenda vigente con fecha del 4 de junio de 2018 y vigencia hasta el 31 de julio de 2019, solicitamos amablemente la extensión de tiempo de (11) once meses o 335 días calendario.

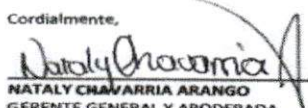
Esta comunicación de igualmente da respuesta al comunicado CONADES-UCEP-SE-317-19.

Nos permitimos argumentar la siguiente solicitud con base en:

- El proyecto originalmente perteneció a GRUPO CEM SA.
- La radicación para la solicitud de cesión de contrato y la solicitud de adenda de campo de precios del contrato se realizó el día 25 de septiembre de 2018.
- La respuesta con refrendo de contraloría se recibió el día 9 de enero de 2019, una vez recibido pudimos iniciar la programación para la ejecución y construcción de las unidades.
- Se espera la aprobación de un sistema constructivo alternativo por parte de CONADES para la ejecución de los trabajos necesarios a cada uno de los beneficiarios del área de manera más eficiente.
- Se espera la verificación y aprobación por parte de CONADES y de los beneficiarios que están dentro de las zonas no aptas, que ya no permanecían en la zona o habían sido beneficiados con otros proyectos del gobierno, y que se les va a realizar la construcción del sistema alternativo para el tratamiento de sus aguas servidas.

Dado lo anterior solicitamos de la manera más amable la extensión de tiempo sobre el contrato anteriormente mencionado, dando con esto fé del interés de continuar con nuestras actividades hasta dar por finalizado el contrato.

Cordialmente,


NATALY CHAVARRIA ARANGO
GERENTE GENERAL Y APODERADA
MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES SA DE CV

Copia

Lcda. Yamileth Stanzola.
Ing. Gabriel Carrizo.

Av. Aquilino de la Guardia, PH Ocean Bussines Plaza, oficina 1108, Marbella, Ciudad de Panamá
Tel: +507 2650050 - +507 64793263 – www.grupomatipsa.com – info@grupomatipsa.com
Panamá

Debemos tener claro, que las aprobaciones de extensión de término deben cumplir con formalidades, ya que dentro de la nota no se ha indicado que los sucesos de interrupción se han suscitado como consecuencia de la imprevisibilidad de los hechos, sin embargo, aunado a lo anterior no ha aportado las pruebas contundentes que así lo comprueben, ni se ha demostrado la vinculación de los argumentos con los hechos invocados como Caso Fortuito y Fuerza Mayor.

"Artículo 34-D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos y otros semejantes".

Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole."

El caso fortuito aconteció cuando la pandemia nos sorprendió, pero una vez ajustado el sistema e iniciada la llamada "nueva normalidad", se tenía previsto los acontecimientos futuros, y la realidad a la que nos encontraríamos de índole económica, por lo que era ese momento en que la contratista podía decidir hacerle frente a la responsabilidad, resarciendo al Estado panameño con el pago de la fianza o simplemente seguir su acción por vislumbrar que se contaba con la facilidad para enfrentarlo. Es decir, una vez superado o mentalizado de la realidad en que vivimos, no debe seguirse pensando en el



hecho que en un inicio era impredecible, sino superar el obstáculo excusable y continuar con la obligación, porque las consecuencias de la Covid-19 aún la resentimos, pero a diferencia del momento cumbre en que nos sorprendió, hoy día es un hecho afrontado y superable.

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 séptima 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.

Entre otra de las argumentaciones expuestas por parte de la empresa MATIPSA, en donde se realiza la aportación de dos actas Sustanciales, se desprende a todas luces que esta fue publicada el día 15 de marzo de 2019 dentro del portal de compras gubernamentales, se denota que:



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
PROGRAMA DE SANIDAD BÁSICA 1000

ACTA DE RECIBO SUSTANCIAL DE OBRA No.2

(Contemplado según el Capítulo I Disposiciones Generales, Artículo 2 Glosario, Acápites 47 y Capítulo 10 Contrato de Obra, Artículo 87 Terminación de la Obra del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública)

Contratista: Matipsa Instalaciones Industriales S.A.
Contrato No.: COC-15-16
Proyecto: Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón.
Ubicación: Distrito de Colón, Provincia de Colón.

Valor Original del Contrato:	<u>B/. 2.065.840.44</u>	Aseguradora:	<u>Danesco Seguros S.A.</u>
Adiciones al Valor Original:	<u>B/. 0.00</u>	Fianza de Cumplimiento No.:	<u>4-31617</u>
Disminuciones al Valor Original:	<u>B/. 0.00</u>	Fianza de Pago Anticipado No.:	<u>4-31618</u>
Valor Final del Contrato:	<u>B/. 2.065.840.44</u>		
Valor de Trabajos Recibidos a Satisfacción:	<u>B/. 237.571.65</u>		
Valor de Trabajos Pendientes:	<u>B/. 1.828.268.79</u>		

Orden de Proceder:	<u>15-jul-16</u>	Duración Contractual Original (días calendario):	<u>300</u>
Vencimiento del Contrato:	<u>10-may-17</u>	Prórroga bajo adenda (días calendario):	<u>812</u>
Nueva fecha de Vencimiento:	<u>31-jul-19</u>	Duración Contractual Final (días calendario):	<u>1112</u>

OBSERVACIONES:
Hemos elaborado este documento ya que se tienen 53 Unidades Sanitarias que ya están completas y listas para ser utilizadas por los beneficiarios, las cuales detallamos en el ANEXO No.1 adjunto a esta Acta de Recibo Sustancial de Obra.(En total se han entregado 69 unidades, 53 de la presente acta más 16 del Acta de Entrega Sustancial de Obra No.1)



Esta obra ha alcanzado el nivel de ejecución física destacado mediante esta síntesis técnica y en base a los procesos de verificación efectuados en plano cumplimiento de las disposiciones legales del Pliego de cargos y el resto de los documentos contemplados contractualmente lo que permite su uso satisfactorio.

Cantidad	Descripción	Precio Unitario	Precio Total
531	Unidades pendientes	B/. 3,443.97	B/. 1,828,268.79

Motivo por el cual, por decisión unilateral (del Ente Público Contratante), se consigna la firma para establecer la fecha oficial del recibo de la parte sustancialmente terminada que recibirá ocupación y/o uso por el Estado a partir del día 1 del mes marzo de 2019.

EL CONTRATANTE:

ING. IRMA MENDOZA
Cédula No. 8-835-1643
Inspector de Proyectos Sanidad Básica 100/0
CONADES



EL CONTRATISTA:

ALBERTO GARCIA
Pasaporte No. G26015014
Representante Legal
Matipisa Instalaciones Industriales S.A.

La Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República considera como viables los criterios y resultados físicos primordiales de recibo sustancial de la obra que ha establecido y aceptado la Entidad Contratante y/o Unidad Gestora actuante como dueño de la obra, y da por concluida la etapa de fiscalización de la ejecución de la parte sustancialmente recibida.

Dirección General de Ingeniería
Contraloría General de la República
Nombre: LIC. RICHARD CHARLES
Cédula: 3-105-275
Lic. Richard O. Charles
Fiscalizador de Obras
Dirección Nacional de Ingeniería
Contraloría General - Colón

OBSERVACIONES:

Que si bien existe un acta de recibido sustancial, se indica que únicamente señala que se tienen cincuenta y tres (053) unidades sanitarias completas, generando con ello un total de sesenta y nueve (069) unidades; esto con la suma de la primera acta donde se entregaron dieciséis (16),⁵ por lo que a pesar del tiempo transcurrido aun poseía un retraso, a pesar que a entrega de la ejecución de la obra culminaba el 31 de julio de 2019.

Al verificar el expediente administrativo del caso de marras, vemos que a folios 048 al 051 del expediente jurídico, Informe Técnico de fecha 15 de junio de 2022, se observa:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

15 de junio del 2022

INFORME DE ESTADO DE PROYECTO

CONTRATO No.: COC-15-16
NOMBRE DEL PROYECTO: Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón.
ORDEN DE PROCEDER: 15 de julio de 2016
DURACIÓN INICIAL: 300 días calendario.
FECHA DE ENTREGA DE LA OBRA: 10 de mayo de 2017
EXTENSION DE TIEMPO: 812 días Calendario
FECHA DE ENTREGA EXTENDIDA: 31 de julio de 2019.
MONTO TOTAL DE LA OBRA: B/. 2,065,840.44 incluye ITBMS

1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	3	Anticipo por un monto de B/. 413,168.09; incluye ITBMS
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	16.08%	Valor bruto de cuenta 1. B/. 107,280.20; Valor bruto de cuenta 2. B/. 41,540.02; Valor bruto de cuenta 3. B/. 161,710.95 todas sin ITBMS.
% de Avance Físico	18.3%	
Monto avance	B/. 150,096.99	No Incluye ITBMS
Unidades Intervenidoas	110	
Unidades Entregadas	69	
Unidades por terminar	41	Pendientes de corrección de pruebas de percolación y corrección de sistema de tratamiento.

- Del proyecto en general podemos indicar lo siguiente:
- El proyecto cuenta con 110 unidades intervenidas desglosado de la siguiente manera:
 - 10 unidades intervenidas en Renglón 1 y 2. (piso, paredes, repello, vigas y columnas de amarre, plomería, electricidad y estructura de techo y cubiertas)
 - 21 unidades intervenidas en Renglón 2 y 3. (Baldosas, azulejos, artefactos y sanitarios, pintura, puertas y ventanas)
 - 79 unidades intervenidas en Renglón 1, 2, 3 y 4. (Pruebas de percolación, diseño y aprobación del sistema biodigestor, pruebas

Tel. 524 2000
Calle 50 y Aquilino De La Guardia
P.H. Evitarion Turner, Piso No. 29
www.conades.gob.pa

⁵ Tal como consta en acta de entrega sustancial de obra N°1.



MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

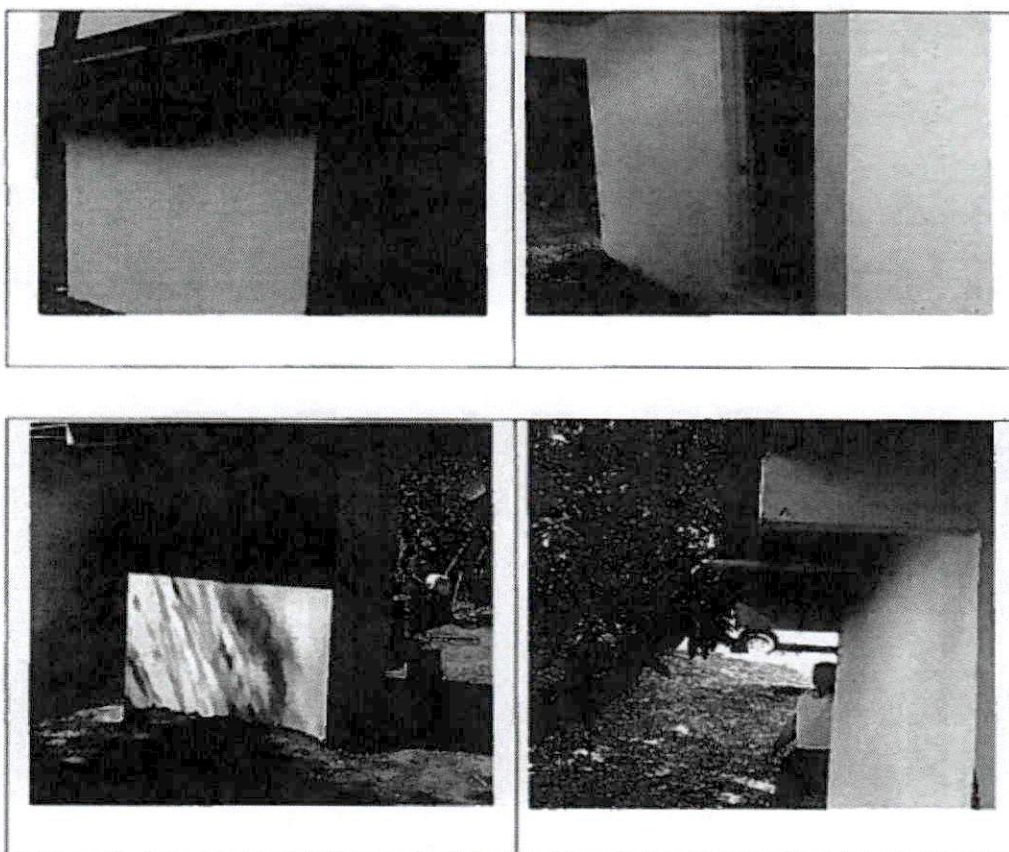
finales, capacitación al beneficiario; o interconexión al sistema de alcantarillado existente).

- Mediante 3 cuentas de avances, se tramitaron 69 unidades en Renglón 4 .
- Mediante Nota CONADES/UCEP-S.E.-803-2016 de 11 de julio de 2016, se le da la Orden de Proceder LA CONTRATISTA.
- Mediante Nota UCEP-COLON-026-16 de 24 de noviembre de 2016, retraso de la obra, incumplimiento de personal idóneo.
- Mediante Nota N.8-ADM-2017de 16 de febrero de 2017, LA CONTRATISTA solicita extensión de tiempo.
- En el MEMORANDUM CONADES-UCEP-DPSB-164-2017 de 16 de febrero de 2017, se da orden de tramitar extensión de tiempo para LA CONTRATISTA.
- Según informe de inspección de campo de 12 de enero de 2018, el inspector indicó que la obra estaba detenida.
- El 20 de junio del 2018 se refrenda la adenda No.1
- El 3 de enero del 2019 se da la cesión del CONTRATO a la empresa Matipsa.
- En Informe de Estado de Proyecto con fecha de 22 de julio del 2019, personal y trabajo en campo nulos.
- Notificación de Liquidación del CONTRATO por parte de CONADES.



MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

2. Registro Fotográfico





REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

3. Estado de la situación social actual del proyecto

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

- El contrato original contempla un listado general 600 beneficiarios formalizados.
- Quinientos noventa y nueve (599) Unidades Sanitarias Estándar.
- Una (1) Unidad Especial para persona con discapacidad motriz
- Ciento cuarenta y un (141) Unidades Sanitarias Estándar a eliminar.

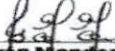
El Barrido Social se realizó del 12 de diciembre del 2017 al 12 de septiembre del 2018, por parte de personal de CONADES y la empresa Contratista.

4. Conclusión y Recomendación

El proyecto debería tener a la fecha la culminación de todas las unidades contratadas mediante acta final; debido a que el contratista abandonó el proyecto, solo se lograron entregar mediante Acta de entrega sustancial 69 unidades sanitarias funcionando en perfecto estado. Este contrato refleja un gran desfase en la ejecución de la obra, a la fecha debe tener el 100% de avance según su cronograma de obra y actualmente solo mantiene el 18.3% de avance como se indica en el punto 1 del presente informe. Hasta la adenda No.1 el plazo de contrato se modificó a 812 días contados a partir de la orden de proceder, lo que estableció como nueva fecha de terminación 31 de julio de 2019.

En base a todos los puntos descritos previamente y que el contratista se negó a realizar las correcciones solicitadas por la Unidad Ejecutora del Proyecto, se recomienda resolver administrativamente el contrato por el evidente incumplimiento contractual de la empresa.

Preparado por:


Ing. Ivan Mendoza,
Inspector de Proyectos
CONADES Provincia de Colón

Tel. 524-2000
Calle 50 y Aquilino De La Guardia
P.M. Evolution Tower, Piso No. 29
www.conades.gob.pa

El anterior Informe Técnico, motivó la elaboración de la Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022 de 22 de junio de 2022, suscrita por el Secretario Ejecutivo Licenciado Luis A. Ramírez E., donde notifica al Representante Legal de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, y a la fiadora, el posible incumplimiento del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16 calendado 3 de enero de 2019 en donde se indicó y concluyó lo siguiente:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE AMBIENTE
CONADES

Panamá, 22 de junio de 2022
CONADES-UCEP-ALYADQ-261-2022

Señor:
Alberto de Jesús García M.
Representante Legal
Matipsa Instalaciones Industriales, S.A. de C.V.
E. S. D.

Referencia: Contrato No.COC-15-16, para el "Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón".

Respetado Señor:

Por este medio, hago de su conocimiento el posible incumplimiento del Contrato de Obra Civil No. COC-15-16, fechado el 3 de enero de 2019, para la "CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN", suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V., motivo por el cual esta Entidad decidió iniciar el trámite de Resolución Administrativa del Contrato, fundamentado en el informe técnico fechado el 15 de junio de 2022, por las siguientes razones:

1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

Descripción	Avance	Observación
Cuentas presentadas	3	Anticipo por un monto de B/. 413,168.09; incluye ITBMS
% de Avance Financiero aprobado por la Inspección	16.08%	Valor bruto de cuenta 1. B/. 107,280.20; Valor bruto de cuenta 2. B/.41,540.02; Valor bruto de cuenta 3. B/.161,710.95 todas sin ITBMS.
% de Avance Físico	18.3%	
Monto avance	B/. 150,096.99	No Incluye ITBMS
Unidades intervenidas	110	
Unidades Entregadas	69	
Unidades por terminar	41	Pendientes de corrección de pruebas de percolación y corrección de sistema de tratamiento.

....



Tal cual lo indica la nota anterior, a pesar de tener la obra civil un avance aproximado del 18.3% fueron detectados los siguientes hallazgos a saber: abandono total de la obra de parte del contratista; este contrato refleja un desfase en la ejecución de la obra ya que debía estar culminada y se encuentra en el 18.3%, el contratista se negó a realizar las correcciones solicitadas por la Unidad Ejecutora del Proyecto, por todo lo expuesto se recomendó resolver administrativamente el contrato.

Por otro lado, con relación a la notificación de la liquidación del contrato que el apelante admite en el Hecho quinto de su recurso, fue debidamente notificada a su representada **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. de C.V.**, a partir de la publicación en el portal electrónico de "PanamaCompra" con fecha de 15 de noviembre de 2019, y su intención de perfeccionarla 60 días posteriores a la misma.

Lo antes expuesto, confirma la disposición y anuencia reiterada de la Entidad a conceder la prórroga y extensión del contrato de obra en mención, siempre y cuando la contratista aporte en debida forma la documentación formal tal cual lo reafirma la nota adjunta:



00600603



Panamá, 22 de mayo de 2019.
CONADES-UCP-SE-374-2019

Notely Chavarría
Julio 2/2019

Señor
ALBERTO GARCÍA M.
Representante Legal
MATIPSA INSTALACIONES
INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.
Ciudad

Ref.: C/OC-15-16, Construcción de 600 Unidades Sanitarias
en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón,
Provincia de Colón.
Asunto: Solicitud de Prórroga No. 2

Estimado Señor García:

Luego de analizar la solicitud de extensión de tiempo para finalizar el proyecto objeto del Contrato descrito en el asunto, presentada mediante nota No. MATIPSA-PU-035, recibida en nuestro despacho el 15 de mayo de 2019, manifestamos nuestra aceptación, conforme se establece en los procedimientos definidos en el Pliego de Cargos y en la Ley de Contrataciones Públicas. Con esta extensión de tiempo la empresa debe tramitar cuenta de avance de obra, devoluciones del monto del retenido y el cierre del contrato.

Para realizar el trámite de adenda de la extensión de tiempo la empresa debe entregar la siguiente documentación:

- Cronograma de Ejecución de Obra actualizado al 30 de junio de 2020, que incluya los tiempos de ejecución de cada actividad a realizar. De existir incumplimiento con lo establecido en el Cronograma de Obra presentado, CONADES aplicará penalización, tal como lo especifica en el Pliego de Cargos en la Sección II de las Condiciones Especiales del Contrato. Igualmente, deberá aportar el cronograma de desembolsos.
- Endosos de Pianza de Cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil que extienda su vigencia a 1507 días calendarios (1447 plazo de ejecución y 60 de liquidación del contrato).

Banesco Seguros, S.A.
REVISADO

Por: *[Firma]*

Fecha: *22/5/19*

Aracely Balboa y Calle 39 Este, P.H. Torre Miramar Pisos 8, 9 y 10 - Teléfono: 524-2000

Página web: www.conades.gob.pa



- Copia de Cédula del Representante Legal Notariada.
- Original del Registro Público de la empresa o copia notariada actualizado.
- Certificación de Registro vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura Actualizado.
- Paz y salvo del MEF y CSS vigentes.

A este trámite de prórroga se le va a incluir una Orden de Cambio No.1 en la cual se hace la reducción de 140 unidades sanitarias, dando como resultado 460 unidades sanitarias a construir. Motivo por el cual solicitamos aportar una nota de anuencia de la Aseguradora (BANESCO SEGUROS, S.A.) de las modificaciones contempladas en la Orden de Cambio No.1.

Una vez que la empresa presente a CONADES toda la documentación requerida, se procederá con el trámite de prórroga de tiempo y orden de cambio al contrato. De incumplir en la presentación de los documentos requeridos, se procederá a iniciar el procedimiento consignado en la Ley, para resolver el contrato y accionar contra las garantías emitidas a favor de Estado, Fianza de Cumplimiento No. 04-31-617 y Fianza de Anticipo No. 04-31-618, toda vez que el plazo para la entrega de la obra establecido mediante la Adenda No.1 es el 31 de julio de 2019 y está próxima a vencer.

En espera oportuna de lo requerido, quedo de usted.

Atentamente,

ING. JOSÉ H. ECHEVERS
Secretario Ejecutivo
CONADES

Cc: BANESCO SEGUROS, S.A.
Cc: Cia Internacional de Seguros, S.A.



Pág. 2 de 2

Avenida Balboa y Calle 39 Este, P.34, Torre Miramar Pisos 8, 9 y 10 - Teléfono: 524-2000
Página web: www.conades.gob.pa

En ese sentido, a lo largo del expediente administrativo reposan innumerables notas a través de las cuales la entidad administrativa advertía al contratista sobre el incumplimiento en el cronograma de obra elaborado y la falta de presentación de sustento, lo que originó la decisión de resolver administrativamente el contrato.

Es importante destacar que en el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16-CONADES, refrendado el día 9 de mayo de 2016, publicado en el portal electrónico el 11 de julio de 2016, se establecía de manera clara el plazo para la entrega de la obra, y que de acuerdo a lo establecido en las propias normas contenidas en los artículos 113, 115, 116 y 117 de la Ley N° 22 de 2006, reformada por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, vigente a la fecha, que se refiere a la resolución administrativa del contrato, se establece como causal de la misma el incumplimiento por parte del contratista de las cláusulas pactadas y las consecuencias que de ello se derivan para el contratista. Cabe indicar que dichas cláusulas fueron aceptadas y acordadas por las partes contratantes al suscribirse el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16-CONADES y sus respectivas adendas, así como de la cesión celebrada con el mismo, mal puede pretender el contratista desconocerlas ya que las reconoce por imperio de la ley del contrato.

En razón de ello, dado que el contratista mantenía pleno conocimiento de los derechos y obligaciones que le atañen con relación a la ejecución del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16-CONADES, condiciones que fueron aceptadas sin reservas por el contratista, las mismas constituyen un acuerdo de voluntades entre



el ente estatal y el particular, y por tanto no puede alegarse en este momento que el avance en un 18.3% de la ejecución de la obra no supone un incumplimiento en los términos de entrega del Contrato, toda vez que al no cumplir la parte actora con los términos contemplados en la contratación, y a pesar de las comunicaciones y requerimientos por parte del ente estatal, la entidad ejecutante procedió a resolver el mismo ante el incumplimiento comprobado por parte del contratista.

De esta forma, se advierte que el Ministerio de Ambiente, lejos de infringir las normativas denunciadas por el demandante, las cumplió en su totalidad, toda vez que procuró los medios necesarios a fin de salvaguardar tanto los derechos del contratista como los intereses del Estado, motivando adecuadamente los elementos probatorios que sustentaron su decisión de resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16-CONADES, mostrando buena fe desde el inicio de la ejecución al notificar en diferentes momentos, tanto al contratista como a la fiadora, los inconvenientes respecto a los atrasos y omisión en el aporte de la documentación vigente y necesarias para la prórroga y el mejor desempeño del contrato.

Es necesario recordar, que en el presente acto público, la entidad efectuó un adelanto por el monto bruto de cuatrocientos trece mil ciento sesenta y ocho balboas con 09/100 (B/.413,168.09), los cuales deben ser devueltos al Estado considerando que a pesar de las gestiones de la Entidad por acceder a la petición de prórroga y por último cesión del contrato a favor de un tercero, la contratista no aportó la documentación requerida por Ley con tales propósitos ni estableció las medidas correctivas tendientes a regularizar el proceso de entrega de unidades sanitarias dentro del cronograma establecido.

A consecuencia de lo anterior, la sanción de inhabilitación al contratista para contratar con el Estado, impuesta por el Ministerio de Ambiente, es viable por cuanto el Estado mediante su representatividad por la institución ha sido perjudicado ante la no ejecución de la obra contratada.

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 de este, que es cuando finalmente se extingue el contrato.

Con fundamento en el principio procesal de congruencia y ante el contraste de las pretensiones de la parte actora; así como en lo particular del tercero coadyuvante, y del material probatorio aportado por ambas, a las mismas se le desestiman en virtud de las consideraciones de hecho y derecho antes detalladas. Así tanto los cargos como sus pretensiones al advertir que no le asiste la razón ni el mérito para revocar lo actuado por el Ministerio de Ambiente, con respecto a la Resolución Administrativa del Contrato y la sanción de inhabilitación del contratista.



En relación con la fianza de pago anticipado No.04-31-618, detallada en la cláusula OCTAVA del contrato, a foja 937 a la 938 del Tomo IV del expediente administrativo de la resolución del contrato, se observa que la misma tiene una validez superior al término de ejecución, según lo dispuesto en el "OBJETO" del propio documento, señalando:

"(...)

esta fianza estará vigente durante todo el período de ejecución del CONTRATO, principal y hasta por un término adicional de treinta (30) días posteriores a su vencimiento, o hasta cuando se haya efectuado el total reintegro de la suma anticipada a LA ENTIDAD OFICIAL".

De acuerdo a la documentación prevista dentro del dossier administrativo; No existe constancia de cancelación del pago del monto del anticipo por parte de la contratista. Debido a ello y en razón a lo antes citado, sobre la presente fianza es el hecho que podemos observar en la cláusula octava, parágrafo "b" del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16-CONADES, sumado al contenido del artículo 28 del Decreto Núm. 317-Leg de 12 de diciembre de 2006, vigente al momento de su confección, cual regía su formalidad y que señala que, la responsabilidad del fiador cesa al haber cancelado o reembolsado la suma adelantada, (situación que se advierte al no existir el pago cancelando los montos de anticipo, ni por el contratista ni por la fiadora) que se acopla en conjunto al documento de fianza. Por lo anterior, no compartimos el argumento de la apoderada de la aseguradora sostenido en el Hecho décimo séptimo del Incidente de Intervención de Tercero, al respecto de esta, que a la letra estableció:

"DÉCIMO SÉPTIMO: ...

....

Que, de igual manera, rechazamos manera categórica, la Resolución Administrativa del Contrato N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022 toda vez que, se ha vulnerado los derechos de esta compañía de seguros, quien como garante sólo busca obtener del Estado un procedimiento justo y procedente para definir sus responsabilidades frente fianzas conforme lo establece la ley.

..."

(visible a foja 076 del expediente del tribunal)

Aunado a lo anterior, según ella indica en la cláusula de Incumplimiento de la Fianza de Pago Anticipado No. 04-31-618, se indica que en el evento de que la entidad proceda a emitir la resolución administrativa del contrato, la fiadora quedará exonerada de responsabilidad por encontrarse vencida la fianza de pago anticipado. Aseveración que carece de fundamento jurídico, por no haberse cumplido la obligación del reintegro total de la suma anticipada contenida en el contrato a favor del Estado, en la garantía que se evidencia dentro del contexto del expediente administrativo que se encuentran los valores económicos como no resarcidos al Estado.



En relación a la fianza de cumplimiento, si bien la afianzadora advierte que esta se le notificó pasado los efectos, no menos cierto que de conformidad del contexto del expediente administrativo, a través de misiva comunicada mediante Nota CONADES-UCEP-SE-432-19 de 20 de junio de 2019, misma que fue recibida tal como consta en el sello el día 21 de junio de 2019, por BANESCO SEGUROS, S.A., cual ilustramos a continuación así:

00600565


GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE PANAMÁ


CONADES

Notificación
Julio 21 2019

➔ Panamá, 20 de junio de 2019
CONADES-UCEP-SE-432-19

Señores
Departamento de Fianzas
Baneco Seguros, S.A.
Ciudad: Ministerio de la Presidencia
Secretaría de Metas Presidenciales

Recibido: *[Signature]*
Fecha: *21/6/19*
Hora: *11:32*

Estimados Señores:

REPUBLICA DE PANAMA
CENTRALIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO DE CORRESPONDENCIA Y ARCHIVOS

JUN 2019

Recibido: *[Signature]*

Ref: COC-15-16, Construcción de 600 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón.

Asunto: Notificación de Posible Incumplimiento de Contrato

Como es de su conocimiento, el Ministerio de la Presidencia a través del Consejo Nacional para el Desarrollo sostenible (CONADES) y su Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), suscribió con la empresa **GRUPO CEM, S.A.**, el Contrato de Obra Civil No.COC-15-16, para la ejecución del proyecto **CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**. La Orden de Proceder del proyecto consta en la Nota CONADES/UCEP-S.E.-803-2016 de 11 de julio de 2016, la que se deja constar que la ejecución de la obra inicia el 15 de julio de 2016, que conforme a lo establecido en la Cláusula Quinta del Contrato de Obra Civil No. COC-15-16, el plazo para la ejecución del proyecto se estableció en 240 días calendario; en consecuencia, debió concluir el 10 de mayo de 2017.

Que mediante la Adenda No.1, las partes acuerdan extender la vigencia del Contrato hasta el **31 de junio de 2019**.

En este proyecto se realizó una cesión de contrato al contratista **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, ya que originalmente pertenecía a la empresa Grupo C.E.M, S.A. y el refrendo de la cesión se dio el 3 de enero del presente año.

El proyecto en mención tiene como finalidad mejorar el saneamiento público a través de la eliminación de letrinas a nivel nacional y eliminar las aguas servidas de los barrios. El Proyecto se encuentra ubicado en el Corregimiento de Salamanca, Distrito de Colón, Provincia de Colón.

A la fecha, el avance físico aproximado de esta obra es de 17%, avance financiero es de 16.08% y 69 unidades sanitarias entregadas mediante acta sustancial, lo cual nos indica que no se culmine el proyecto dentro del término de vigencia.

Baneco Seguros, S.A.
REVISADO

Por: *[Signature]*
Fecha: *21/6/19*
11/18/19



Pág. 1 de 2



00600566
CONADES



Actualmente se está tramitando una adenda para la formalización de la Orden de Cambio No.1, el Listado Final de Beneficiarios (en la cual se disminuyen a 140 unidades sanitarias) y una extensión de tiempo de ejecución de obra por 335 días calendario, por lo que, se le ha solicitado a la empresa mediante nota CONADES-UCEP-SE-374-2019 del 22 de mayo de 2019, las extensiones de los endosos de la Fianza de Cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil y a la fecha no se han aportado.

Toda vez que el plazo para la entrega de la obra establecido mediante la Adenda No.1 es el 31 de julio de 2019 y está próximo a vencer.

La Entidad preocupada por las situaciones descritas, le notifica el posible incumplimiento del Contratista en la ejecución del proyecto y pone de manifiesto que la presente notificación interrumpe la expiración de la vigencia de las garantías emitidas a favor del Estado, Fianza de Cumplimiento No. 04-31-617 y Fianza de Pago Anticipado No. 04-31-618.

Adjuntamos:

- Copia simple del Contrato de Obra Civil No.COC-15-16.
- Copia simple de las Adenda No.1.
- Copia simple de la Cesión de Contrato.
- Copia simple de la Orden de Proceder.
- Copia simple de la Fianza de Cumplimiento No. 04-31-617 (original en custodia de la Contraloría) y sus endosos.
- Copia simple de la Fianza de Pago Anticipado No. 04-31-618 (original en custodia de la Contraloría).
- Constancia de convocatoria del Acto Público a través del portal electrónico PanamaCompra.
- Nota CONADES-UCEP-SE-374-2019, Solicitud de Prorroga No.2.

Sin otro particular, quedamos de usted.

Atentamente,

ING. JOSÉ H. ECHEVERS
Secretario Ejecutivo
CONADES

cc/ MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.
cc/ Contraloría General de la República de Panamá
cc/ Secretaría de Metas Presidenciales

JHE/YS/GC

Pág. 2 de 2

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

(El resaltado es nuestro)

Por lo anterior, queda demostrado que se le **comunicó** efectivamente a ambos responsables de la ejecución de la obra el posible incumplimiento del contrato; lo que a todas luces de conformidad al contenido de dicha misiva en el tercer párrafo de la segunda anteriormente resaltado, misma que se encuentra a infolio 565 a 566 del expediente administrativo tomo IV,⁶ lo que a todas luces interrumpe los efectos procurados de la caducidad para la prescripción de la vigencia de fianza, producto desde la correspondiente, ya se habían generado indicios sobre la investigación de incumplimiento al contrato supra citado por parte de su fiada, **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES S.A. DE C.V.**, lo que a todas luces genera que esta

⁶ Aunado al hecho de que, para la exigibilidad en el cumplimiento de las fianzas, basta y sobra la comunicación de las causas, motivos e inicio de la investigación pertinente sobre las razones de incumplimiento del contratista, como se evidencia al respecto.



no tomo las previsiones necesarios e indispensables sobre la responsabilidad por incumplimiento de su fiado (MATIPSA), sino que estas actuaciones continuaron a través del periodo correspondiente hasta conducir a la resolución administrativa del Contrato Civil de Obra N°COC-15-16; lo que evidencia la necesidad de hacerle frente a sus compromisos según lo expresado por el instrumento legal, que es la Fianza de Cumplimiento N°04-31-617, así como por los efectos del Decreto Leg.317 de 12 de diciembre de 2006 publicado en Gaceta Oficial N°25700 de 29 de diciembre de 2006.

Razón por la cual, se desestiman los cargos y pretensiones de eximente alegados por la tercerista afianzadora, siendo **BANESCO SEGUROS, S.A.**, dentro del incidente promovido, al no evidenciarse conforme a los instrumentos probatorios dentro del expediente del tribunal y dentro del dossier administrativo, eximente alguno de su responsabilidad para afrontar los compromisos y el cumplimiento íntegro de las garantías que acompañan al Contrato de Obra Civil N°COC-15-16, descritas como fianza de anticipo N°04-31-618 y fianza de cumplimiento N°04-31-617.

Es así como de esta manera, habiéndose demostrado el incumplimiento, cual es solo imputable a la contratista, la Administración no tuvo más remedio que reconocer la superioridad de la ley, siguiendo las directrices que de ella emanan y en ese sentido, nos corresponde declarar probada la pretensión de la entidad, quien mediante Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, decidió resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16.

Y en virtud de lo expuesto, procederemos a realizar sin mayor dilación, la confirmación de la Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, que declaró resuelto administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16, suscrito con **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIAS, S.A. DE C.V.**, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**”, y a su vez se inhabilitó a la empresa antes indicada, por el término de tres (3) años.

El Tribunal ha tomado en consideración los argumentos vertidos por el apelante en su libelo de recurso, no obstante, tal como ha quedado evidenciado, se desvirtúan sus pretensiones y los cargos formulados, en atención a que no pudo probar la veracidad de éstos frente a los hechos acreditados en el dossier administrativo bajo estudio.

No cabe duda, la decisión a la que arribemos, es producto del estudio en su conjunto sobre cada una de las piezas probatorias que reposan en el expediente administrativo, el expediente jurídico y el portal electrónico; elementos de pruebas que fueron valorados en su justa dimensión conforme a las reglas de la sana crítica, que no es más que las máximas de la lógica, experiencia y sentido común.



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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR todos los efectos de la Resolución Administrativa N°037-2022-CONADES de 14 de septiembre de 2022, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016, emitido por el **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**, celebrado para la “**CONSTRUCCIÓN DE 600 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SALAMANCA, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**” suscrito entre MINISTERIO DE AMBIENTE/CONADES y la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**, y sanciona con inhabilitación por tres (3) años a la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.**

SEGUNDO: DECLARAR no probado el incidente de intervención de terceros interpuesto por medio de la apoderada especial de **BANESCO SEGUROS, S.A.**, en consideración, al no demostrarse eximente de responsabilidad como afianzadora de la empresa **MATIPSA INSTALACIONES INDUSTRIALES, S.A. DE C.V.** y mantenerse en vigor ambas fianzas.

TERCERO: DEVOLVER los expedientes administrativos que contiene el procedimiento de resolución administrativa del Contrato de Obra Civil N°COC-15-16 de 9 de mayo de 2016, conformado: tomo I (fojas 001 a la 508); tomo II (fojas 509 a la 1119); tomo III (fojas 001 a la 555); tomo IV (fojas 556 a la 1072); tomo I (fojas 001 a la 092); tomo I (001 a la 342) al **MINISTERIO DE AMBIENTE – CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES)**.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido el (los) día (s) hábil (es) posterior(es) 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.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.210-2022/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política. Artículos 12, 13, 14, 16, 19, 2 ordinal 48; 97, 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

