



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE No. 073-2022**

**RECORRENTE: NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**

**ACTO RECURRIDO:** Resuelto N°880-AL de 18 de abril de 2022, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato N°O-41-2015, dentro del correspondiente acto público N°2015-0-07-0-09-LV-021094.

**Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.**

**RESOLUCIÓN No. 097-2022/TACP de 07 de junio de 2022 (Decisión).**

Por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, en contra del Resuelto N°880-AL de 18 de abril de 2022, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante la cual se resuelve administrativamente el contrato N°O-41-2015.

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley No.22 de 2006, cual regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones, en el artículo 75 expresa que, a los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 120 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, 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 EDUCACIÓN**, llevó a cabo el procedimiento de Selección de Contratista No. 2015-0-07-



0-09-LV-021094, para el **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”**, cual se adjudicó mediante el Resuelto N°4992 de 24 de septiembre de 2015 mediante la cual se indicó en lo medular lo siguiente:

“  
.....  
.....

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ADJUDICAR la Licitación por Mejor Valor No. No.2015-0-07-0-09-LV-021094 al **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ**, para llevar a cabo el **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”** por un monto de **DIEZ MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 46/100 (B/.10,267,434.46)**.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Publicar el presente Resuelto en el Sistema Electrónico de Contratación Pública “PanamaCompra”, por el término de un (1) día hábil para su debida notificación.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra el presente Resuelto se podrá interponer Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo de cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente Resuelto empezará a regir a partir de su publicación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 43 de la Ley 22 del 27 de junio de 2006. Texto Único.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**MARCELA PAREDES DE VÁSQUEZ**  
Ministra de Educación



(Pública el 25 de septiembre de 2015 dentro del portal de compras gubernamentales)

Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** a través de su investidura de sus autoridades correspondientes, suscribió con el **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ** (conformado por las empresas **INGECONSER, S.A. – INGEPA PANAMÁ, S.A.**), el Contrato N°O-41-2015 de 27 de noviembre de 2015, para llevar a cabo el proyecto de **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”**, el cual fue refrendado por el ente encargado, **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, el día 6 de enero de 2016, y posteriormente se profirió la Orden de Proceder N°DNIA.GCP.139.3.003-16 calendada 14 de enero de 2016, periodo de ejecución establecido a seiscientos sesenta (660) días calendarios, cuya fecha de



inicio fue el día 15 de febrero de 2016 y se establece como fecha de culminación de la obra el 5 de diciembre de 2017.

Cabe advertir que si bien es cierto, la adjudicataria del acto de selección de contratista, fue el **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ**, para el año 2017, mediante Nota N°DM/DNAL-915-2017 de 12 de abril de 2017 dirigida al **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ** (conformado por las empresas **INGECONSER, S.A. – INGEPA PANAMÁ, S.A.**), y de igual manera se profiere la Nota N°DM-DNAL-916-2017-17, dirigida a **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, ambas fechadas 12 de abril de 2017, y publicadas en el portal de panamacompra el 2 de mayo de ese mismo año, de la cual se desprende que se notifica sobre el inicio de la intención de Resolución administrativa del Contrato, en virtud del avance físico que llevaba la obra hasta ese momento.

Consecutivamente, se profiere el Resuelto N°2131 de 12 de mayo de 2017, publicado en el portal de contrataciones publicas a fecha 18 de mayo de ese año, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, resolvió administrativamente el Contrato O-41-1015, que posteriormente se emitió el Resuelto N°2414 de 29 de mayo de 2017, en la cual se resuelven correcciones al Resuelto N°2131 citado, misma que fue publicada en la misma fecha.

Que mediante Nota S/N de 20 de junio de 2017, **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, en su calidad de fiadora acogió el reclamo presentado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, en base a los términos y condiciones consignados en la Fianza de Cumplimiento N°04-16-0928723-0 que garantizaba el Contrato N°O-41-2015 en todos sus derechos y obligaciones, por lo que decidió sustituir al Contratista y designar a la empresa **INGETECH INTERNATIONAL S.A.**, a fin de que culminara el proyecto establecido dentro del contrato en mención. (foja 5489-5490).

Sobre este aspecto, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, mediante Resuelto N°4997 de 28 de septiembre de 2017 (fojas 5894-5895), dispuso subrogar el Contrato O-41-2015 suscrito con **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ**, para el “DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”, a la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.** Así como también, reconoce el derecho y obligaciones de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, para culminar los trabajos del Contrato O-41-2015, designado a la empresa **INGETECH INTERNATIONAL S.A.**, para que continuara



el desarrollo de la obra. (Publicado en el portal electrónico de PanamaCompra el 3 de octubre de 2017)

Mediante el Resuelto 6321, fechado 22 de junio de 2017,<sup>1</sup> el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** autorizó la extensión de tiempo de quinientos cincuenta y seis (556) días calendarios extendiendo el periodo de la construcción hasta el 14 de junio de 2019, para ejecutar la obra del Contrato supra citado; producto de ello se profiere la Adenda #1 calendada 22 de noviembre de 2017, cual fuese publicada el 19 de diciembre de 2017. Resultando de lo anterior la aportación por parte de **NASE** del Endoso N°1 a la Fianza de Cumplimiento N°04-16-0928723-0, expedido por **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, así como también se adjuntó la Póliza Todo Riesgo Construcción.

Nuevamente se alude a inconformidades con el porcentaje de avance físico por parte de la contratante, tal y como consta en la Nota DINIA.DEI.139-4-1178-18, en donde se le otorgó el término de cinco (5) días hábiles a **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, a fin de que se procediera con el reemplazo del contratista o la resolución administrativa del contrato.

Que mediante Nota fechada 12 de febrero de 2019, la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, solicitó la designación de una nueva empresa para que hiciera frente a la ejecución del contrato, y a la vez solicitó una extensión del término pactado dentro del Contrato N° O-41-2015.(Visible a folio 8285-8286).

Frente a ese escenario se profirió la Nota DINIA.DEI.139.4.1337-2018 de 15 de junio de 2018, en la cual la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del MEDUCA, aprobó a la empresa **CONSTRUCTORA CUMO, S.A.**, para la culminación de los trabajos del Contrato en referencia.

Es así como, se profirió el Resuelto N°2898 de 13 de junio de 2019,<sup>2</sup> que originó la emisión de la Adenda N°2 de 13 de junio de 2019,<sup>3</sup> en la cual se concedió una extensión de tiempo al Contrato N°O-41-2015, de ciento noventa y nueve (199) días calendarios al plazo de entrega del objeto contractual, la cual dio lugar a la emisión de Endoso N°2 (Fianza de cumplimiento N°04-16-0928723-0), emitida por **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, para garantizar la ejecución de la obra.

<sup>1</sup> Véase dentro del portal de compra gubernamentales bajo el icono "RESUELTO 6321" publicado el 15 de diciembre de 2017 a las 03:27 p.m.

<sup>2</sup> Publicada 18 de junio de 2019, a la 1:35 p.m. y dentro del expediente administrativo a folio 8301.

<sup>3</sup> Publicada a fecha 6 de noviembre de 2019 a las 09:59 a.m. y dentro del expediente administrativo a folio 8314.



Que mediante Nota fechada 8 de noviembre de 2019, por la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**,<sup>4</sup> solicitó se le concediera una nueva extensión de tiempo para finalizar la ejecución de la obra. Por lo que luego de la evaluación efectuada a la solicitud se emitió el Informe de Justificación Técnica y Viabilidad calendado 15 de enero de 2020, por el Departamento encargado por parte del MEDUCA, en el cual justificó la prórroga de cuatrocientos veintiséis (426) días calendarios al Contrato in exanime. Al respecto, se profirió el Resuelto N°1551 de 30 de abril de 2020, y es así como producto de lo anterior, se profirió la Adenda N°3 al Contrato exanime, de fecha 7 de mayo de 2020, en la cual se realizó la correspondiente formalización de los términos establecidos y se indicó que la contratista aportó el Endoso N°03 de la Fianza de Cumplimiento N°04-16-0928723-0<sup>5</sup>; adicionalmente adjuntó el Endoso a la Póliza de Seguro de Todo Riesgo para Contratista N°18-04-0954111-0,<sup>6</sup> cual fue refrendada 28 de julio de 2020.

Advertimos que la empresa asignada tampoco cumplió con los objetivos proyectados, por lo que, finalmente, mediante nota DINIA/DEI/352-2020 de 3 de mayo de 2020, la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura de MEDUCA aprobó a la empresa **CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA** (conformado por las empresas **INMOBILIARIA EL PUENTE S.A. y LOS CUATRO (4) UNIDOS, S.A.**) para la ejecución y culminación de los trabajos.

Es así como mediante Nota CAAGCH: 25-2020, fechada el 25 de septiembre de 2020, la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**,<sup>7</sup> solicitó nuevamente una extensión de tiempo para finalizar la ejecución de la obra; y se procedió a remitir para el trámite correspondiente, a fin de realizar la evaluación de la petición al departamento encargado, cual determinó mediante informe calendado 5 de octubre de 2020, que se justificaba la prórroga de cuatrocientos cincuenta y siete (457) días calendarios, documento que reposa a folios 9433 al 9436 del expediente administrativo.

Razón por la cual se profirió el Resuelto 3928 de 24 de noviembre de 2020, en el cual se decidió autorizar de manera formal la prórroga de cuatrocientos cincuenta y siete (457) días calendarios al plazo de entrega del Contrato N° O-41-2015, lo que promovió la Adenda #4, cual fue refrendado el día 25 de marzo de 2021, documento que se encuentra publicado dentro del portal de compras gubernamentales el día 5 de abril de 2021 a las 08:41 a.m.

Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** emitió la Nota N° DM/DNAL-3391-2021 de 22 de noviembre de 2021, en donde se le indicó la intención y las razones por la cual se

<sup>4</sup> Visible a folio 8619-8620 del expediente administrativo.

<sup>5</sup> Visible a folio 8621 del expediente administrativo.

<sup>6</sup> Visible a folio 8625 del expediente administrativo.

<sup>7</sup> Visible a folio 9430 del expediente administrativo.



consideró resolver administrativamente el contrato N°O-41-2015, y a la vez le concedió el término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y a la vez presentara las pruebas que estimara pertinentes, en base a lo tipificado por el artículo 116 de la Ley de Contrataciones Públicas.<sup>8</sup>

Que el día 13 de diciembre de 2021 se publicó dentro del sistema de contrataciones públicas (PanamaCompra), bajo el icono “otros”, a fecha 13 de diciembre de 2021, a las 11:45 a.m., la Nota N°NASE-SUB-0239-2021 de 1 de diciembre de 2021, en donde da contestación a la Nota N° DM/DNAL-3391-2021 de 22 de noviembre de 2021, con la finalidad de justificar las razones de su retraso dentro del proyecto en construcción; y a su vez le solicitó a la entidad licitante reconsiderar la posibilidad de una cesión del contrato al tercer ejecutor " **CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA**" debido a que este desea asumir la responsabilidad subsiguiente de la ejecución del contrato de manera directa. A lo que la entidad licitante, MEDUCA contestó mediante la Nota N°DM-DNAL-0044-40 de 7 de enero de 2022, lo siguiente:

“que ha firmado de acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, garantizado así al Estado el fiel cumplimiento del contrato y las condiciones para que la ejecución de la obra no sea nuevamente paralizada por falta de pago al tercer ejecutor; que NASE ha pagado a su tercero ejecutor las cuentas debidas por los trabajos ejecutados y que entre las partes (NASE Y **CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA**), se discute una posible Cesión del Contrato, ha emitido su viabilidad legal a la solicitud presentada, fundamentando su criterio en el principio de economía contenido en el numeral 5 del artículo 19 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que señala que “se adoptaran procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presente”, y en consideración a que el objetivo principal de la contratación es la satisfacción de las necesidades del Estado, es este caso concreto el interés social que conlleva la culminación pronta y eficaz de la obra que se desarrolla para la Comunidad Educativa de Soná, hemos optado por dejar sin efecto el procedimiento iniciado de Resolución Administrativa del Contrato.”

No obstante, el 5 de abril del año en curso, fue publicado en el portal electrónico la Nota N°DM/DNAL-0684-2022-15 de 24 de marzo de 2022, mediante la cual la entidad comunicaba a **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, la intención de iniciar el trámite de resolución administrativa por incumplimiento del contrato y ordenar la ejecución de la fianza de cumplimiento. Tenemos así, que se concedió a la empresa el término de cinco (5) días hábiles para que conteste y presente las pruebas.

Que el día 13 de abril de 2022 la empresa NASE presento sus descargos mediante la Nota NASE-062-22.

---

<sup>8</sup> Visible dentro del portal “panamacompra” a fecha 23 de noviembre de 2021.



Que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a través del Resuelto N°880-AL de 18 de abril de 2022, rechazó las argumentaciones de la empresa **NASE** y declaró resolver administrativamente el Contrato N°O-41-2015, a la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, la ejecución de la fianza de cumplimiento y la inhabilitación por el término de 3 años para realizar contrataciones con el Estado. Cabe indicar que dicho acto, fue publicado en el portal electrónico “panamacompra” el 18 de abril de 2022.

## **II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:**

Que el día 26 de abril de los corrientes, a la 1:41 p.m., el Licenciado JOSÉ MAZZITELLI Mc PHERSON, actuando en nombre y representación de la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, S.A.**, presentó, dentro del término establecido por Ley, sustentación de recurso de apelación en contra del Resuelto N°880-AL de 18 de abril de 2022, por medio de la cual la entidad declaró resolver administrativamente el Contrato N°O-41-2015 de 27 de noviembre de 2015, para el “**DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ**”. (Escrito de Sustentación visible de infolios 043-077 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que la Defensa de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, S.A.**, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra del Resuelto No.880-AL de 18 de abril de 2022, presentado ante el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** el día 22 de abril del año en curso, según el sello de recibido. (Visible a infolio 078 del Expediente del Tribunal).

Que de conformidad al artículo 116, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, lo cual indicó que el término transcurrió del día 20 al 26 de abril de 2022; siendo oportunas ambas actuaciones descritas anteriormente.

Por lo anterior se procedió a darle el tramite establecido por Ley, y el día 3 de mayo de los corrientes, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, publicó en el portal electrónico de “Panamacompra” Nota DM-DNAL-1801-11 de 03 de mayo de 2022, mediante la cual comunicó que el expediente no ha sido remitido a este Tribunal, puesto que se encuentra en la Contraloría General de la República. Se observa de las notas adjuntas que, el expediente fue remitido desde enero de 2022 para consideración y refrendo del Acuerdo Suplementario de Ejecución de Fianza de Cumplimiento, suscrito entre el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** y **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTROAMERICA**.



El día 3 de mayo del año que cursa, se recibió en los estrados del Tribunal, Nota DM-DNL-1801-11 de la misma fecha, mediante la cual el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** informa que: *“el expediente administrativo no ha podido ser remitido como corresponde al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, porque se encuentra en la Contraloría General de la República, pese a haberse solicitado su devolución sin refrendo a la institución, desde el 28 de marzo de 2022, a efecto de ponerlo a disposición del Tribunal...”*. (ver folio 222 del expediente del TACP)

Luego, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de Oficio N°052-2022-TACP de 16 mayo de 2022, con recibido al día siguiente, solicita a la entidad la remisión, con carácter de urgencia, del expediente administrativo para resolver el recurso (Folio 226 del expediente del TACP).

Que la entidad, mediante nota DM-DNAL-2129-11 de 20 de mayo de 2022, remitió el expediente administrativo contentivo de las constancias procesales con un total de 11,555 fojas útiles, de lo cual se dejó constancia en el informe secretarial de 24 de mayo de 2022, con anotaciones respecto a errores en la foliatura. Tales constancias procesales fueron remitidas al despacho sustanciador ese mismo día y recibidas a las 10:10 a.m., según consta al reverso de la foja 236 del expediente del TACP.

### III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye el Resuelto No.880-AL de 18 de abril de 2022, que declaró Resolver Administrativamente el Contrato No. O-41-2015, suscrito con **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTROAMERICA**, correspondiente para el proyecto de **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”**, proferido por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** e inhabilitándola por un término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, registro correspondiente dentro del Acto Público N° 2015-0-07-0-09-LV-021094, cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

“  
...  
...  
”

#### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR**, los argumentos de descargos contenidos en la Nota NASE-SUB-062-2022, presentados el 13 de abril de 2022 por la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, toda vez que no desvirtúan, ni justifican los incumplimientos contractuales señalados en la nota DM/DNAL-0684-2022 de 24 de marzo de 2022.

**SEGUNDO: DECLARAR** la Resolución Administrativa del Contrato O-41-2015, correspondiente a la licitación por mejor valor **2015-0-07-0-09-LV-021094**, para el proyecto: **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ, CORREGIMIENTO DE SONÁ”**.

**TERCERO: Ejecutar** la Fianza de Cumplimiento 04-16-0928723-0, emitida por la **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, la cual a partir de la notificación del presente resuelto deberá pagar el importe de la fianza otorgada como garantía al Contrato O-41-2015.

**CUARTO: Inhabilitar** a la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, por el término de 3 años, para realizar contrataciones con el Estado Panameño.

**QUINTO: Publicar** la presente resolución en el sistema electrónico de contrataciones públicas “Panamacompra”, para efectos de notificación.

**SEXTO: Remitir** copia autenticada de la presente resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas, una vez se encuentre ejecutoriada, para los efectos del registro correspondiente.

*COPIA DE*

**SÉPTIMO:** Este resuelto entrará a regir a partir de su publicación y contra el mismo cabe solamente el Recurso de Apelación, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 113, 115, 116, 129 y 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
ING. RICARDO SÁNCHEZ GARCÍA  
Viceministro de Infraestructura Educativa

  
MARUJA G. DE VILLALOBOS  
Ministra de Educación



  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL  
18 ABR 2022  
**ES COPIA AUTÉNTICA**



#### IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Siendo oportuna la formulación y sustentación del recurso incoado en contra del Resuelto No.880-AL de 18 de abril de 2022, según lo descrito, se expresa ahora sus disconformidades al respecto del acto administrativo que se cuestiona.

Que el recurrente formuló como sus pretensiones dentro del libelo sustentatorio de descargos frente al Acto Administrativo apelado, solicitándole a este Augusto Tribunal, se anule en todas sus partes la Resolución N°880-AL de 18 de abril de 2022 del acto administrativo apelado.

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

Inicia sus disconformidades en lo concerniente a la señalado por Nota N°DNIA.DEI.139.0338-21 de 19 de marzo 2021, la cual hace referencia a un atraso, debido a que consideran que existía un incumplimiento del cronograma de obra, así como de la reducción del personal de mano de obra por parte del tercer ejecutor, a la cual argumenta la recurrente que esto se debía en gran medida a la dilatada revisión y aprobación de los planos por parte de las instituciones involucradas, debido a que existían y existen congruencias con las notas emitidas tanto por la Contraloría General de la República y la hoy apelante (Nota NASE-SUB-036-2021 y 1101-2020-DI-VER).

Aunado a lo anterior, indica que dentro de la Nota N°1101-2020-DI-VER, proferida por la Contraloría General de la República de Panamá, señala que MEDUCA aprobó las modificaciones en los planos sin los trámites correspondientes, es decir orden de cambio, por lo que al no cumplir con esta etapa el fiscalizador suspendiera



los refrendos de los soportes de cuentas presentadas, lo que produjo afectaciones a NASE para la satisfactoria ejecución del proyecto.

Así las cosas, argumenta que se le atribuye una paulatina y progresiva disminución del personal de campo, situación que le es atribuible a la falta de aprobación de los planos por los entes encargados de las autorizaciones, la cual se originó en el mes de febrero 2021. Adicionalmente señalan que se ordenó que se efectuara diversas actividades existentes a los planos que el Ministerio de Educación le había dado el visto bueno y que la empresa, es decir el Tercer Ejecutor indica que esto no se encontraba dentro del Pliego de Cargos, información que fue suministrada por la propia Contraloría.

Apunta el apoderado judicial de la parte actora que su representada recibe la Nota N°DNIA.DEI.139.0677-21 de 28 de abril de 2021, en la cual se efectuó la aprobación del desglose de presentación de cuentas, pero aún quedaba pendiente lo relacionado con la orden de cambio, la cual buscaba unificar lo que muestran los planos aprobados con lo que se estableció en el pliego de condiciones que era responsabilidad del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

Que en acta de reunión fechada 19 de abril de 2021 el tercer ejecutor informa que se necesita que la entidad intervenga ante la aseguradora con la finalidad de lograr la aprobación de los pagos de las prestaciones de las cuentas, ya que la aseguradora cito la cláusula quinta literal c, numeral 1 que desarrolla lo referente a precio, forma y condiciones de pago.

Indica que la construcción del gimnasio se encuentra dentro del tiempo de ejecución establecido por el cronograma, en la cual se aclara que el tercer ejecutor será el responsable en base a la renegociación manteniendo las áreas aprobadas y visto bueno.

Continúa indicando que, NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., aceptó firmar acuerdo suplementario con MEDUCA, a su consideración innecesario, ya que, NASE era responsable como subrogado fiador de la ejecución del proyecto y así lo garantizaba la fianza de cumplimiento; no obstante, MEDUCA condicionaba la firma del acuerdo al levantamiento de la intención de Resolución Administrativa del contrato, por lo que, se firmó el mismo el día 30 de diciembre de 2021. (Acuerdo que fue enviado a subsanación a la Contraloría y a la fecha no ha sido refrendado).

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



### III. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA NUESTRO RECURSO DE APELACIÓN:

#### **PRIMERO: NOTA No.DNIA.DEI.139.0338-21 DE FECHA 19 DE MARZO DE 2021.**

El atraso que presenta la ejecución del proyecto, en relación con el incumplimiento del cronograma de obra y reducción del personal de mano de obra por parte de nuestro tercer ejecutor, se debió en gran medida a la dilatada revisión y aprobación de los planos por parte de todas las instituciones involucradas ya que existían y existen congruencias señaladas mediante las notas presentadas por la Contraloría General de la República y reforzadas por Nuestra empresa con las nota NASE-SUB-036-2021 y 1101-2020-DI-VER, esta última emitida por la Contraloría General de la República.

Lo antes expuesto se resume en los siguientes eventos dados desde octubre de 2020:

- El Fiscalizador de la Contraloría General de la República a través de la Nota 1101-2020-DI-VER, comunica al MEDUCA el 20 de octubre de 2020 que:

*"... Esta actividad que es una responsabilidad directa de la entidad en cuanto a la revisión y aprobación de planos, presenta discrepancias entre lo que señala el pliego de cargos y los planos aprobados; así como también el desglose de actividades no está en concordancia con los planos aprobados..." Sic. Lo subrayado en nuestro.*

- Lo exployado es prueba que la fiscalización estatal corroboró que MEDUCA aprobó modificaciones en los planos sin la debida gestión correspondiente de tramitar la Orden de Cambio y ello originó que en la nota mencionada, el Fiscalizador de la Contraloría, suspendiera los refrandos de los soportes de cuentas presentados y futuros, lo que causó a NASE de forma directa una limitación real para la ejecución del proyecto.
- El día 15 de enero de 2021 durante la visita al proyecto en Soná del presidente de la República, Laurentino Cortizo, nuestro Tercer Ejecutor presentó a Nuestra consideración un presupuesto para la ejecución del proyecto CEBG MIGUEL ALBA, cuyo monto superaba el 70% del contrato de Obra Civil que había firmado con NASE e impedía lógicamente, cualquier tipo de acercamiento para negociación por lo elevado de la cifra.



- Habiendo pasado escasos cinco meses de haberse iniciado la ejecución del contrato y sabiendo consecuentes con el compromiso adquirido ante la entidad y respetuosos del contrato con nuestro Tercer Ejecutor, rechazamos tajantemente dicha solicitud dado que el contrato firmado con Nuestro Tercer Ejecutor era por Monto Global.

- Ahora bien, nuestra posición ante la solicitud desmesurada de nuestro Tercer Ejecutor, apoyada en las inconsistencias planteadas por el Fiscalizador de la Contraloría General por un lado y por otro en la demora de la aprobación de los planos por iguales argumentos de parte de las instituciones, origina a partir del mes de febrero de 2021, una progresiva y paulatina disminución del personal de campo que fue constatado por la inspección del Ministerio de Educación.

- Es importante acotar que la razón principal de la solicitud de incrementos para la ejecución del contrato O-41-2015, es el argumento de la existencia de una considerable cantidad de actividades existentes a los planos que el Ministerio de Educación les dio Visto Bueno y que de acuerdo con lo señalado por nuestro Tercer Ejecutor no eran parte de los Pliegos de Cargo (argumento tomado obviamente de la posición del Fiscalizador de la CGR).

Era evidente que el Ministerio de Educación palpara, tal como expresa en esta parte de su argumentación, una disminución de los porcentajes de avance que de acuerdo al Cronograma de Obra debían llevarse, ya que como manifiesta la nota del Fiscalizador de Contraloría General de la República, no se aprobarían cuentas de avances hasta tanto el Ministerio de Educación gestionase de forma correcta un nuevo desglose de precios con Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. que fuese coincidente con el Pliego de Cargos y coincidente con los Planos del proyecto que ya contaban en su totalidad con el Visto Bueno del Ministerio de Educación, previa revisión de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura.

Hasta esta fecha la Inspección del Ministerio de Educación seguía aprobando cuentas de avance, sin haberse mirado la inclusión de modificaciones y/o nuevas actividades en una Orden de Cambio como correspondía.

#### **SEGUNDO: INFORME DE MISIÓN OFICIAL DE FECHA 27 DE MARZO DE 2021**

Durante la visita de la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional de Diputados de la República de Panamá debemos apelar a la objetividad y resaltar los puntos que la nota DM/DNAL-0684-2022-15 expone:

- La relación contractual entre el Tercer Ejecutor y Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. es sostenida, como corresponde, por el marco legal que le brinda el contrato vigente entre las partes. Las comunicaciones entre ambas empresas es un hecho que no debe utilizarse como argumento debido a que el Ministerio de Educación desconoce sobre el tema y en el desarrollo de esta nota es notable que solo considera describir y detallar los argumentos de terceros y en ningún punto explaya las argumentaciones del Contratista del proyecto,



En vista de que no ha sido posible sentar bases con el actual ejecutor, para definir estos montos y regularizar las actividades de la obra, según lo solicitado por la Contraloría, proponemos sentarnos con MEDUCA...

... Estaremos disponibles para las reuniones necesarias en el real sentido de poder culminar esta obra que nos unifica en un solo interés del cumplimiento fiel de los compromisos contractuales existentes sobre la misma.

..." Sic. Lo subrayado es nuestro.

Lo exployado es una confirmación de la apertura que mostraba Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. con el único objetivo de encontrar caminos que soltaran los nudos surgidos por las inconsistencias manifestadas por el Fiscalizador de la Contraloría General, de la mano con la entidad promotora del proyecto.

Muy distinta conclusión a lo planteado por MEDUCA sobre la nota NASE-SUB-036-2021.

#### **CUARTO: NOTA RESPUESTA DE LA ENTIDAD N°DNIA.DEI.139.0463-21, DEL 7 DE ABRIL DE 2021**

La entidad manifiesta de forma reiterada sus intentos de liberar los elementos que estancaban hasta ese momento el proyecto, pero no enfocaba su atención en que la relación contractual del MEDUCA con Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. no se había visto entorpecido por ninguna otra razón que la negativa de la Contraloría General de la República a través de su Fiscalizador mediante nota 1101-2020-DI-VER a refrendar cuentas de avances por las inconsistencias entre planos con visto bueno de MEDUCA, pliego de cargos y listado de actividades en cuentas de avances, que a todas luces fue llevando al proyecto a una progresiva paralización por el temor sostenido de no poder oxigenarlo con los fondos requeridos.

Esas fueron las discrepancias que la entidad debió resolver en los tiempos requeridos y no fueron atendidas oportunamente.

De lo expuesto en la nota DNIA.DEI.139.0463-21, se desprende también una consistente e insistente acción de parte de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, de sostener reuniones con el Tercer Ejecutor sin la participación de Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. como Contratista principal del proyecto, desconociendo las condiciones contractuales entre las partes.

#### **QUINTO: NOTA SIN NUMERO DE FECHA 12 DE ABRIL DE 2021, EMITIDA POR LA COMUNIDAD DE SONA.**



La solicitud hecha por la comunidad en nota sin número fechada a 12 de abril de 2021, en donde solicitaban que NASE cediera los pagos del contrato directamente al tercer ejecutor, no tendría cabida hasta tanto se pudiese establecer una adenda al contrato existente entre el tercer ejecutor y nuestra compañía aseguradora debido a que las formas de pago involucraban saldos del contrato entre MEDUCA y NASE, y fondos adicionales que la aseguradora debía aportar.

Por tanto, una cesión de dichos pagos recibidos del MEDUCA sin la debida adenda que considerara a los pagos adicionales no tenía cabida, máxime que el tercer ejecutor se negaba a retomar las obras hasta tanto la entidad resolviera las inconsistencias mencionadas anteriormente por el fiscalizador de la Contraloría General de la República.

**SEXTO: NOTA N° DNIA.DEI.139.0561-21 DE FECHA 12 DE ABRIL DE 2021**

A solicitud del Ministerio de Educación y en pro del restablecimiento de los trabajos en el proyecto mediante nota NASE-SUB-044-2021, se deja sin efecto la decisión de rescindir el contrato con el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, aun cuando el tercer ejecutor mantenía paralizado el proyecto con reclamaciones sin fundamento legal, toda vez que el contrato privado establecía claramente las formas y mecanismos de pagos como se muestra a continuación:

“... ”

**QUINTA: (PRECIO, FORMA, Y CONDICIONES DE PAGO)**

“... ”

c) Los pagos que LA ASEGURADORA se obliga efectuar a EL CONTRATISTA, en concepto de contraprestación, de EL PRECIO se realizarán de acuerdo a los siguientes pasos:

1. LA ASEGURADORA, realizará abonos parciales a EL CONTRATISTA, de acuerdo a lo establecido en el presente contrato, en función de las cuentas que le sean presentadas procedentes de EL CONTRATISTA, a LA ASEGURADORA, para su presentación final a MEDUCA, y en la misma medida que MEDUCA las apruebe y efectúe el pago a LA ASEGURADORA.

“...” Sic. Lo subrayado es nuestro.

**SEPTIMO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 12 DE ABRIL DE 2021**

Mediante nota DNIA.DEI.139.0677-21 fechada 28 de abril de 2021, Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., recibe la aprobación del desglose de presentación de cuentas, resolviendo con ello lo relacionado a la presentación de las cuentas que hasta ese momento no permitía el fiscalizador de la Contraloría general de la República, pero dejando pendiente la orden de cambio que permita unificar lo que muestran los planos aprobados con lo que se estableció en el pliego de cargos que era responsabilidad del Ministerio de Educación realizar.



**OCTAVO: Acta de reunión de fecha 13 DE ABRIL DE 2021**

Enfocado en el objetivo invariable de poder colaborar en todo lo necesario para dar con la ejecución del proyecto mediante nota NASE-SUB-044-2021, Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. cumple con lo solicitado por el Ministerio de Educación de sostener en la obra al tercer ejecutor Asociación Accidental Grupo Changuinola.

**NOVENO: NOTA N° DNIA.DEI.139.0465-21 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 2021**

Mediante nota NASE-SUB-039-2021, nuestra compañía aseguradora se compromete a atender el llamado de la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea de Diputados, con la participación del representante legal de Nacionales Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. Licenciado Juan Diego Gómez, así como de su equipo técnico, para responder las consultas respecto a los fondos económicos para la ejecución del proyecto y a las diferencias que existen entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y su tercer ejecutor, el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola para la ejecución del proyecto.

**DECIMO: NOTA NASE-SUB-046-2021 DE FECHA 14 DE ABRIL DE 2021, EMITIDA POR NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**

La relación contractual para la ejecución del contrato es entre Nacional de Seguros de Seguros de Panamá y Centroamérica y el Ministerio de Educación.

Las actividades adicionales al contrato en mención no forman parte del contrato privado entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, razón por la cual para mantener una correcta legal y óptima ejecución en la obra se debe dar cumplimiento a lo que establecen los artículos de la ley 22 de Contrataciones Públicas.

Por esta razón Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica afirma que su tercer ejecutor no debe tomar participación de la determinación de actividades adicionales o modificaciones al contrato entre la aseguradora y la entidad.

**DECIMO PRIMERO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 15 DE ABRIL DE 2021**

A pesar que la mesa de trabajo para consensuar e identificar las actividades adicionales siguió su curso, toda vez que hasta que no se haya definido y reajustado el desglose de dichas actividades la Contraloría General no continuará con el proceso de pago de las cuentas presentadas, que es la causa raíz del problema y la paralización de las obras, la entidad sigue interviniendo para que la empresa aseguradora, en gesto de buena fe, haga un abono al tercer ejecutor de las cuentas pendientes del pago por el Ministerio de Educación, teniendo



conocimiento que la relación contractual privada entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola establece que dichos pagos serán cancelados una vez la entidad así lo haya efectuado emitiendo o sugiriendo acciones alejadas del marco legal contractual privado en el que el Ministerio de Educación no tenía ningún tipo de injerencia.

**DECIMO SEGUNDO: NOTA N° DINIA.DEI.139.0586-21 DE FECHA 15 DE ABRIL 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Mediante la nota NASE-SUB-050-2021, específicamente en el numeral seis (6) se aclara lo siguiente:

" ...

*Respetado Ingeniero Sánchez,*

" ...

*Al momento de la firma del contrato de obra civil suscrito entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica SA y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola en fecha 24/08/2020 para la ejecución del proyecto en mención se cuenta con la fase de diseño terminada y el desarrollo de plano en avance. esto es así que se firma con ellos por el monto global restante del contrato o 41 2015 manteniendo una obra definida en el cual se establecen objetivamente los alcances de sus autonomías y obligaciones de ejecución de los trabajos a ser efectuados*

*Actualmente los planos aprobados por MEDUCA, fueron sometidos y aprobados en fecha 09 de noviembre de 2020 por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, quienes sólo hicieron una observación en el diseño del Sistema Húmedo Contra Incendio, que en su momento deberán formar parte de una adenda de costo ante la entidad. Adicionalmente se cuenta con el permiso de construcción definitivo de la obra por parte del Municipio de Soná y sólo se tramita la firma de todos los planos finales, razón por la cual no existe riesgo alguno de que el Subcontratista CONSORCIO AAGCH deje de continuar incumpliendo con lo acordado en el contrato de obra civil (NASE-AAGCH) y haga suspensión de la obra.*

" ...

*Tal y cuál fue el compromiso con la señora Ministra Maruja Gorgay de Villalobos, no tenemos ningún inconveniente de dar continuidad a la mesa de trabajo que revisa la documentación contractual entre NASE y MEDUCA, pero siendo respetuosos del contrato y circunscribiéndonos al marco legal del mismo, solicitamos que dichas conversaciones sean sostenidas entre las partes involucradas en dicho contrato, con cualquier institución del Estado que MEDUCA considere necesario para la validación de dichas modificaciones, para lo cual*



*sugerimos la presencia de la Secretaría de Seguimiento para la Ejecución y Cumplimiento de la Presidencia de la República...*"

Sin embargo, la entidad continuó sosteniendo con el Tercer Ejecutor reuniones que culminaron con modificaciones y adiciones de actividades al listado original de las cuentas de avances, a sabiendas que su relación contractual para consensuar y acordar dichos cambios es con NASE.

**DECIMO TERCERO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 16 DE ABRIL DE 2021**

La Contraloría General de la República de Panamá recibe por parte del NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., dirigida al CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA, explicación de por qué NASE emite resolución administrativa del contrato privado con su tercer ejecutor mediante nota fechada 1 de abril de 2021, dirigida al Representante Legal de Asociación Accidental Grupo Changuinola (Awad Jamal Abdallah Jbara). NASE deja claro el porqué de los incumplimientos del tercer ejecutor para con lo establecido en el contrato de obra civil privado suscrito entre las partes para la ejecución del proyecto.

Dejamos como prueba de ello lo que exployaba la nota en mención.

*"Panamá, 1 de abril de 2021*

*Licenciado*

*Awad Jamal Abdallah Jbara*

*Representante Legal*

**ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA**

**E. S. M.**

*Estimado Licenciado Abdallah,*

*En respuesta a Informe de Avance de Obra N°001-2021 fechada 1 de abril de 2021, donde se señala que la obra no se ha detenido, sino que se espera hasta el día 15 de abril del presente año para resolver los temas expuestos en reunión sostenida el pasado 16 de marzo, en las oficinas técnicas de NASE (empresa EAR CONSULTORÍA E INSPECCIÓN DE INGENIERÍA, S.A.), tenemos a bien indicarle lo siguiente:*

- Se ha determinado claramente, mediante las Cláusulas Primera y Segunda, del Contrato de Obra Civil suscrito entre NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A. y la ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA la cual usted representa que su empresa mantiene una obra definida, en el cual se establecen objetivamente los alcances de sus autonomías y obligaciones de ejecución de los trabajos a ser efectuados, sus DISEÑOS y planos, bajo el compromiso contractual existente, en cantidad, calidad,*



Queremos NOTIFICARLES que además de los inconvenientes operacionales causados al proyecto por estas actuaciones desajustadas que viene practicando, la asociación la cual usted representa ASOCIACION ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA también se está causando grandes perjuicios e incumplimientos por parte de ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA, así como confusión entre la comunidad educativa del Distrito de Soná.

De esta forma le establecemos la inmediata regularización y actuación en ejecutar los trabajos que les fueron asignados bajo vínculo contractual con la compañía aseguradora contratante, en el término de 24 horas hábiles a partir del recibido de la presente nota, de lo contrario nuestra aseguradora, procederá a rescindir el contrato por todas las causales señaladas en la presente misiva.

Sin más por el momento,

Juan Diego Gómez

REPRESENTANTE LEGAL

#### DECIMO CUARTO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 19 DE ABRIL DE 2021

El tercer ejecutor sigue planteando a la entidad la necesidad de su intervención ante la aseguradora para lograr la aprobación de los pagos de las presentaciones de las cuentas sin la necesidad de que este pago haya sido efectivo y desembolsado por el Ministerio de Educación pese a que la Aseguradora aclaró en reiteradas ocasiones lo que establece el literal c, numeral uno (1) de la CLÁUSULA QUINTA del contrato de obra civil privado suscrito entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola.

"...

QUINTA: (PRECIO, FORMA, Y CONDICIONES DE PAGO). EL CONTRATISTA

c) Los pagos que LA ASEGURADORA se obliga efectuar a EL CONTRATISTA, en concepto de contraprestación, de EL PRECIO se realizarán de acuerdo a los siguientes pasos:

1. LA ASEGURADORA, realizará abonos parciales a EL CONTRATISTA, de acuerdo a lo establecido en el presente contrato, en función de las cuentas que le sean presentadas procedentes de EL CONTRATISTA, a LA ASEGURADORA, para su presentación final a MEDUCA, y en la misma medida que MEDUCA las apruebe y efectúe el pago a LA ASSEGURADORA.

...\* Sic. Lo subrayado es nuestro.

Bien como en el mismo documento en su cláusula Sexta la Asociación Accidental Grupo Changuinola asume y confirma su obligación de

"...



**SEXTA: EL CONTRATISTA deberá contar con sus propios medios y financiamiento para la ejecución de la OBRA objeto del presente contrato...**

*Sic. Lo subrayado y negrita es nuestro.*

#### **DECIMO SEPTIMO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 20 DE ABRIL DE 2021**

Pese a que NASE mediante nota NASE-SUB-050-2021 indicó que no se tenía ningún inconveniente en dar continuidad a la mesa de trabajo que revisa la documentación contractual entre NASE y MEDUCA, pero siendo respetuosos del contrato y circunscribiéndonos al marco legal del mismo y sugiriendo la participación de la Secretaría de Seguimiento para la Ejecución y Cumplimiento de la Presidencia de la República, MEDUCA representada por la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, en coordinación con el viceministerio de Infraestructura Educativa, hizo caso omiso a esta solicitud y dio seguimiento a las mesas donde se modificaban y alteraban condiciones contractuales del documento firmado entre NASE y MEDUCA.

Nuestro argumento exployado en el punto anterior se sostiene y aplica también para el Acta del 21 de abril de 2021 emitida luego de una sesión adicional de la mesa de trabajo donde MEDUCA insiste en tomar decisiones para modificar elementos del contrato firmado con NASE sin la presencia de este último.

En reunión sostenida con la entidad y el Ministerio de la Presidencia, la Aseguradora Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., explica por qué no participa de la mesa de trabajo donde se realizan cambios al listado de costos de las actividades nuevas, aumentadas, disminuidas y eliminadas, entendiendo que en la mesa participa su tercer ejecutor el cual mantiene un contrato privado con tareas específicas y establecidas contractualmente en los planos aprobados por la entidad y que cualquier cambio que represente un costo para la Aseguradora debería contar con la aprobación técnica de su equipo de trabajo previa de una cotización y una orden de ejecución específica de su contraparte contractual, entendiendo que el saldo del monto del contrato de Nacional Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. con la entidad es por SEIS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO CON 11/100 (B/.6,650,398.11) y el monto del Contrato de Obra Civil privado entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, es por la suma de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.10,867,500.00), para lo cual mediante Nota NASE-SUB-050-2021 se le solicita a la entidad trabajar dicho listado con su equipo técnico de inspección de obras subrogadas. (EAR CONSULTORIA E INSPECCIÓN DE INGENIERÍA).



**DECIMO OCTAVO: ACTA DE REUNIÓN DE COMPROMISO DE MESA DE TRABAJO CON TODOS LOS INVOLUCRADOS**

La entidad insiste en tratar los temas contractuales del contrato número O-41-2015 entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y el Ministerio de Educación con la presencia y participación del tercer ejecutor, pese a que mediante nota NASE-SUB-050-2021 fechada 19 de abril de 2021 se le había notificado a la entidad nuestra posición y planteamientos para participar de la mesa de trabajo en mención.

En base a lo expuesto dejamos la nota NASE-SUB-050-21 enviada al viceministro de Infraestructura Educativa del MEDUCA, así como a otras entidades gubernamentales para una mejor comprensión de lo expuesto.

...

*Panamá, 19 de abril de 2021*

*Ingeniero*

*Ricardo Sánchez*

*Viceministro de Infraestructura de Educación*

*Ministerio de Educación*

*E. S. D.*

*Respetado Ingeniero Sánchez,*

*Hemos recibido por parte de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura nota No. DINIA.DIR.139.0586-21 fechada 15 de abril del presente año, referente al Contrato O-41-2015 (CENTRO DE EDUCACIÓN BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA), para lo cual tenemos a bien señalar lo siguiente:*

- 1. Que en fecha 15-Feb-2016 se da Orden de Proceder a la empresa CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ por la suma de B/.10,267,434.46 para la ejecución de la obra hasta 5-dic-2017.*
- 2. Que en fecha 12-abr-2017, mediante nota DM-DNAL-916-2017-17, la entidad a la cual usted representa notifica a NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A., sobre inicio de trámites para la Resolución Administrativa del Contrato, por incumplimiento de Contrato, toda vez que el avance físico de obra al 30-marz-2017 es de 12.42% y debería tener un avance aproximado superior a 50%, según cronograma a la fecha de la inspección (5-abr-2017). Es así que mediante Resuelto No.2131 fechado 12-may-2017 y Resuelto 4997 fechado 28-sep-2017, se oficializa dicha decisión.*



3. El 20-jun-2017 la compañía de seguros asigna a **INGETECH INTERNATIONAL, S.A.** para que culmine el proyecto y garantizar con ello el cumplimiento del Contrato O-41-2015, que al momento de iniciar los trabajos mantenía un retraso de 34.19% de ejecución física, cuyo saldo al momento de la subrogación es de **B/.9,077,331.76**.
4. El 24-may-2018 mediante nota DINIA.DEI.139.4-1178-18, la entidad da un término de 5 días hábiles a **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, para el reemplazo del Subcontratista **INGETECH INTERNATIONAL, S.A.** que mantenía un avance físico del 12.79%.
5. El 15-jun-2018 mediante nota DINIA.DEI.139.4.1337-2018, la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura aprueba a la empresa **CONSTRUCTORA CUMO, S.A.**, para la culminación de los trabajos del Contrato en referencia. Durante su permanencia en la obra, la entidad aprueba los planos constructivos de la obra y se avanza con esta empresa hasta un 30.69% y dejando un monto de **B/.6,650,398.11** para la culminación del proyecto.

| SOMETIMIENTOS APROBADOS                                    |                   |
|------------------------------------------------------------|-------------------|
| ANTEPROYECTO                                               | 26 abril 2019     |
| PLOMERÍA                                                   | 6 Mayo 2019       |
| SHCI                                                       | 6 Mayo 2019       |
| ELECTRICIDAD                                               | 6 Mayo 2019       |
| SIST. ESPECIALES                                           | 6 Mayo 2019       |
| ARQUITECTURA                                               | 15 Octubre 2019   |
| ESTRUCTURA CAFETERÍA                                       | 26 noviembre 2019 |
| ARQUITECTURA GIMNASIO, Cancha de Fútbol y Cerca Perimetral | 7 Mayo 2020       |
| ESTRUCTURA ESCALERAS Y RAMPAS                              | 3 Julio 2020      |
| ESTRUCTURA GIMNASIO                                        | 10 julio 20       |

6. El 3-mar-2020 mediante nota DINIA/DEI/352-2020, la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura aprueba a la empresa **CONSORCIO ASOCIACION ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA (AAGCH)**, conformada por las sociedades **INMOBILIARIA EL PUENTE, S.A.** y **LOS CUATRO (4) UNIDOS, S.A.**, para la ejecución y culminación de los trabajos relacionado al proyecto.



Al momento de la firma del Contrato de Obra Civil suscrito entre NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A. (NASE) y AAGCH, en fecha 24-jun-2020, para la ejecución del proyecto en mención, se cuenta con la fase de Diseño terminada y el desarrollo de planos en avance. Es así que se firma con ellos por el monto global restante del Contrato O-41-2015, manteniendo una obra definida, en el cual se establecen objetivamente los alcances de sus autonomías y obligaciones de ejecución de los trabajos a ser efectuados.

Actualmente los planos aprobados por MEDUCA, fueron sometidos y aprobados en fecha 9 de noviembre de 2020 por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, quienes solo hicieron una observación en el diseño de sistema húmedo contra incendio, que en su momento deberán formar parte de una adenda de costo ante la entidad. Adicionalmente se cuenta con el permiso de Construcción definitivo de la obra, por parte del Municipio de Soná y solo se tramita la firma de todos los planos finales, razón por la cual no existe riesgo alguno de que el Subcontratista AAGCH deje de continuar incumpliendo con lo acordado en el Contrato de Obra Civil (NASE-AAGCH) y haga suspensión de la Obra.

El día 20 de abril 2021 es la fecha que nos hemos fijado para que el arquitecto diseñador del proyecto, culmine la subsanación de los trece (13) puntos señalados por Ingeniería Municipal de Soná y se tramite la firma final de los planos aprobados. Sin embargo, mediante nota DINIA.DEI.139.0464-21 fechada 13-abr-21 y nota DINIA.DEI.139.0586-21 fechada 15-abr-21, la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura solicita rediseñar las áreas del Gimnasio aprobado el 7-may-2020, de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Cargos del Contrato. Para lo cual nos mantenemos en la posición de que previo a cualquier cambio, modificación o rediseño de los planos que se encuentran en la fase final de aprobación por parte de Ingeniería Municipal del Municipio de Soná, los mismos alcancen primeramente dicha aprobación, sean cancelados por la entidad de acuerdo a los saldos pendientes en cuentas de avance en rubros asignados a esta actividad y posteriormente sean incluidos costos adicionales correspondientes a la modificación en adenda económica y refrendado por Contraloría, para que NASE proceda desarrollar los cambios y/o rediseños solicitados.

Las discrepancias identificadas y solicitadas por el Fiscalizador de Obra de la Contraloría General de la República (ingeniero Julio Dutary), respecto al desglose de actividades de cuentas, donde se señala que no está en concordancia con los planos aprobados, es un procedimiento que le compete a la aseguradora resolver con la entidad y que estamos en toda la disposición de solventar por el bien de la ejecución del proyecto, siempre y cuando se cumpla con los procedimientos legales y administrativos para realizar tales modificaciones. Nuestra Aseguradora



*se encuentra realizando dichas gestiones, a través del equipo técnico asignado y para lo cual hemos suscrito contrato exclusivo de tercerización integral del departamento de administración de Subrogaciones con la empresa de Ingeniería e inspecciones EAR - CONSULTORÍA E INSPECCIÓN DE INGENIERÍA, S.A.; no obstante, esto no impide el avance en la ejecución de la obra, que la empresa AAGCH debe efectuar.*

*Tal y cual fue el compromiso con la Sra Ministra Maruja Gorgay de Villalobos, no tenemos ningún inconveniente en dar continuidad a la mesa de trabajo que revisa la documentación contractual entre NASE y MEDUCA, pero siendo respetuosos del Contrato y circunscribiéndonos al marco legal del mismo solicitamos que dichas conversaciones sean sostenidas entre las partes involucradas en dicho contrato con cualquier institución del estado que MEDUCA considere necesaria para la validación de dichas modificaciones, para lo cual sugerimos la presencia de la Secretaría de Seguimiento para la Ejecución y Cumplimiento de la Presidencia de la República.*

*Con base a lo anterior, sostenemos nuestro compromiso de que la obra continúe y avance más allá de los porcentajes que presenta hoy día en los poco más de 3 años de subrogación del proyecto (incluido el tiempo de paralización por pandemia) y en consecuencia NOTIFICAMOS que presentaremos en los próximos días, la propuesta de sometimiento de un Nuevo Tercer Ejecutor dado que el actual, como se pudo constatar por nuestra Inspección y por visitas realizadas por MEDUCA, mantener un ritmo prácticamente nulo de avance en las últimas semanas basado en reclamaciones sin fundamento y que dado al incumplimiento que se muestra con nuestra relación comercial privada, se le rescindió el contrato de obra.*

*Quedamos a la espera de que MEDUCA pueda reestablecer las conversaciones con su equipo técnico, mientras consensuamos las condiciones para reiniciar las obras en el proyecto.*

*Agradeciendo de antemano su comprensión y sin otro particular, nos despedimos,*

*Juan Diego Gómez*  
*Representante Legal*



**DECIMO NOVENO: NOTA DNIA.DEI.139.0688-21 DE FECHA 5 DE MAYO DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Considerando la insistencia de la Comunidad de Soná, la Asamblea Nacional de Diputados y el Ministerio de Educación en que la compañía Aseguradora mantenga activo el contrato de obra civil privado entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, aun cuando el tercer ejecutor en mención incumplió las cláusulas establecidas contractualmente en la relación privada con NASE, se reactiva la obra y se reinician los trabajos en campo el día 10 de mayo de 2021, en una muestra más de la voluntad de la Aseguradora en sostener el objetivo final que es la construcción de la escuela CEBG Miguel Alba.

Ahora bien, es importante acotar que la mesa de trabajo llevó a paridad el desglose de actividades de las cuentas de avance con los planos aprobados por MEDUCA, pero no logró llevar a esa paridad con los Pliego de Cargos que había también solicitado la Contraloría General de la República.

Más aún, la entidad indicó que llevar estos cambios y modificaciones a una Orden de Cambio no era necesario y que se manejaría solo las modificaciones en los listados de las cuentas de avance.

**VIGESIMO: NOTA N° DINIA.DEI.139.0768-21 DE FECHA 31 DE MAYO DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

Con esta nota se evidencia nuevamente incumplimientos de la Aseguradora a causa de que el tercer ejecutor incumple con el avance de obra basado en reclamaciones sin fundamento legal, a pesar de haber sido partícipe de los cambios dados en la mesa de trabajo sin estar contractualmente habilitado para ello y no es hasta el 01 de junio de 2021 mediante nota NASE-SUB-079-2021 que se solicita inspección de obra a la entidad por avance de la cuenta número 8 correspondiente al periodo del 1 al 31 de mayo de 2021.

**VIGESIMO PRIMERO: NOTA N° DNIA.DEI.139-0780-2021 DE FECHA 10 DE JUNIO DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Los incumplimientos del tercer ejecutor para con el avance de obra están basados en el pago de la cuenta No. 7 que aún no ha sido cancelada por el Ministerio de Educación a Nacional Seguros de Panamá y Centroamérica S.A., argumento que difiere de lo que establece la cláusula QUINTA y SEXTA del contrato de obra civil privado suscrito entre Nacional Seguros de Panamá y Centroamérica S.A. y el Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola que versa lo siguiente:

**QUINTA: (PRECIO, FORMA, Y CONDICIONES DE PAGO). EL CONTRATISTA**



c) Los pagos que LA ASEGURADORA se obliga efectuar a EL CONTRATISTA, en concepto de contraprestación, de EL PRECIO se realizarán de acuerdo a los siguientes pasos:

1. LA ASEGURADORA, realizará abonos parciales a EL CONTRATISTA, de acuerdo a lo establecido en el presente contrato, en función de las cuentas que le sean presentadas procedentes de EL CONTRATISTA, a LA ASEGURADORA, para su presentación final a MEDUCA, y en la misma medida que MEDUCA las apruebe y efectué el pago a LA ASEGURADORA.

...” Sic. Lo subrayado es nuestro.

SEXTA: EL CONTRATISTA deberá contar con sus propios medios y financiamiento para la ejecución de la OBRA objeto del presente contrato...”

Sic. Lo subrayado y negrita es nuestro.

**VIGESIMO SEGUNDO: NOTA N° NASE-SUB-098-2021 DE FECHA 28 DE JUNIO DE 2021, EMITIDA POR NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**

El gimnasio de la escuela CEBG Miguel Alba se extrajo de las actividades contempladas a desarrollar por el tercer ejecutor, debido a que el Ministerio de Educación mediante nota formal DNIA.DEI.139.0464-21 de fecha 13 de abril de 2021, solicitó a Nacional Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. que el diseño de los planos para este edificio en mención fuera modificado de forma que se ajustara a condiciones planteadas por el pliego de cargos, aún cuando las variaciones eran menores y permisibles, dado que fue solicitado por el Tercer Ejecutor en la mesa de trabajo y MEDUCA optó por cumplir con lo que solicitó el Tercer Ejecutor, en detrimento de lo que ya contaba con Visto Bueno de su parte y no tenía áreas adicionales en exceso. Máxime, que el tercer ejecutor había firmado con NASE un contrato privado en el que asumió dicha construcción.

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica SA teniendo presente la necesidad de no dilatar más este proceso constructivo, sabiendo que un rediseño involucraba tiempo adicionales de revisiones, nuevas aprobaciones y demás, plantea someter un nuevo contratista para la construcción del gimnasio en mención y así evitar que el tercer ejecutor siguiese manteniendo una posición radical sobre este tema y poder seguir con los planos ya aprobados que se encontraban en recorrido en instituciones estatales y municipales.

Esto provocaba una reducción del monto del contrato privado entre NASE y CONSORCIO AAGCH.



**VIGESIMO TERCERO: NOTA N° NASE-SUB-102-2021 DE FECHA 30 DE JUNIO DE 2021, EMITIDA POR NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. hace llegar el cronograma de obra a la entidad que señala que la construcción del gimnasio aún se encuentra en los tiempos de ejecución.

Adicionalmente comunica que el Tercer Ejecutor será la empresa encargada de la construcción del gimnasio en mención, luego de una renegociación manteniendo las áreas aprobadas y con Visto Bueno del MEDUCA.

Por esta razón y dado que la entidad veía con buenos ojos la reincorporación del Tercer Ejecutor a la responsabilidad de construir el gimnasio, NASE opta por retomar las negociaciones y propone nuevamente a MEDUCA su participación.

**VIGESIMO CUARTO: NOTA N° DNIA.DEI.139.1061-21 DE FECHA 01 DE JULIO DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Mediante Nota N° DNIA.DEI.139.1061-21 fechada 01 de julio de 2021 en el numeral tres (3), la entidad notifica que acepta que la ejecución de la construcción del gimnasio sea por el tercer ejecutor actual, Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, ya que a la fecha los mismos han cumplido con los resultados y la calidad de esperada, manifestando que dicha aceptación también se da por parte de la comunidad educativa de este centro educativo.

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. había sugerido nuevamente al Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola para la construcción del gimnasio dado que este último y negociación privada previa aceptó construir el mismo manteniendo las dimensiones del plano aprobado sin tener que rediseñarlo.

**VIGESIMO QUINTO: NOTA N° DNIA.DEI.139.1061, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Antes que nada, es importante aclarar que la nota citada no corresponde a la que utilizan como encabezado.

La nota que MEDUCA colocó es la Nota NIA DEI 139.1556-21 del 4 de octubre de 2021, en la que la entidad hace solicitud en el numeral dos (2).

*"... Solicitamos que, para el lunes 11 de octubre del 2021 al jueves 14 de octubre de 2021, nos hagan la solicitud formal de las actividades adicionales no contempladas en el alcance del proyecto con sus respectivas cantidades y precios unitarios para iniciar el respectivo análisis y revisión de las mismas..."*

NASE efectivamente trabajaba en la presentación del presupuesto para las tres (3) actividades que de acuerdo a lo firmado el día 3 de mayo de 2021 en la comunidad de Soná por parte del Ministerio de Educación, encabezados por la Ingeniera Fanny Solís, directora nacional de Ingeniería y arquitectura (quien



redactó el Acta). NASE, el Tercer Ejecutor y representantes de la comunidad de Soná y profesores del CEBG MIGUEL ALBA.

Es importante esto porque de acuerdo con lo redactado en el Acta en mención, que precisamente es lo que MEDUCA pide a través de la nota detallada en este punto, corresponde a tres puntos que el Acta en mención del 3 de mayo de 2021 redactaba así, en el numeral dos (2):

"...

- A solicitud del Ministerio de educación la empresa contratista nacional de seguros de Panamá y Centroamérica SA deberá presentar un sistema de emergencia en ausencia del fluido eléctrico el cual se deberá formalizar en un orden de cambio al igual que la rampa para discapacitados y los 56 m<sup>2</sup> adicionales construidos por ellos donde el tercer ejecutor deberá presentar la misma a NASE y a su vez NASE al Ministerio de Educación

...Sic. El subrayado y negrita es nuestro.

Importante señalar que los cuadros que sustentan la orden de cambio detalladas se enviaron mediante nota NASE.SUB-0217-2021 en fecha 25 de octubre de 2021 a las oficinas del Ministerio de Educación, acompañada de una extensión de tiempo hasta el 28 de febrero de 2023, que fue solicitado y acordado por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, en la Nota NIA.DEI.138.1558-21 del 4 de octubre de 2021, también solicitan en el numeral cuatro (4):

"... para el próximo 11/10/2021 al jueves 14/10/2021 deberán presentarnos los avances en relación a su responsabilidad de la realización de los pagos por las actividades ejecutadas en sitios al tercer ejecutor..."

El Ministerio de educación solicitaba que Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. ejecutará pagos a su tercer ejecutor que estaban regidos por una relación contractual privada y que mantenían conversaciones entre ambas partes para la formulación de una adenda que modificaba las condiciones de pago de las cuentas a solicitud del tercer ejecutor.

Dicha adenda buscaba modificar las condiciones y formas de pago para que fuesen más convenientes para el tercer ejecutor y lógicamente esto implicaba la necesidad de perfeccionar los nuevos parámetros de cancelación de cuentas previo a realizar las mismas adicionándose el hecho de que ahora se contaba con un nuevo listado de actividades debido al resultado de la mesa de trabajo que debía incorporarse al contrato original firmado entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y su tercer ejecutor.

Todo lo antes mencionado desde un manejo privado como correspondía en el que el Ministerio de Educación intervenía sin tener injerencia en ello. Prueba de ello es la nota NASE-SUB185-2021 del 5 de octubre de 2021, en la que NASE solicita al tercer Ejecutor, dentro de la relación privada entre ambos, una reunión para el viernes 8 de octubre de 2021, precisamente para:



redactó el Acta), NASE, el Tercer Ejecutor y representantes de la comunidad de Soná y profesores del CEBG MIGUEL ALBA.

Es importante esto porque de acuerdo con lo redactado en el Acta en mención, que precisamente es lo que MEDUCA pide a través de la nota detallada en este punto, corresponde a tres puntos que el Acta en mención del 3 de mayo de 2021 redactaba así, en el numeral dos (2):

"...

- A solicitud del Ministerio de educación la empresa contratista nacional de seguros de Panamá y Centroamérica SA deberá presentar un sistema de emergencia en ausencia del fluido eléctrico el cual se deberá formalizar en una orden de cambio al igual que la rampa para discapacitados y los 56 m<sup>2</sup> adicionales construidos por ellos donde el tercer ejecutor deberá presentar la misma a NASE y a su vez NASE al Ministerio de Educación

...Sic. El subrayado y negrita es nuestro.

Importante señalar que los cuadros que sustentan la orden de cambio detalladas se enviaron mediante nota NASE.SUB-0217-2021 en fecha 25 de octubre de 2021 a las oficinas del Ministerio de Educación, acompañada de una extensión de tiempo hasta el 28 de febrero de 2023, que fue solicitado y acordado por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, en la Nota NIA.DEI.139.1558-21 del 4 de octubre de 2021, también solicitan en el numeral cuatro (4):

"... para el próximo 11/10/2021 al jueves 14/10/2021 deberán presentarnos los avances en relación a su responsabilidad de la realización de los pagos por las actividades ejecutadas en sitios al tercer ejecutor..."

El Ministerio de educación solicitaba que Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. ejecutará pagos a su tercer ejecutor que estaban regidos por una relación contractual privada y que mantenían conversaciones entre ambas partes para la formulación de una adenda que modificaba las condiciones de pago de las cuentas a solicitud del tercer ejecutor.

Dicha adenda buscaba modificar las condiciones y formas de pago para que fuesen más convenientes para el tercer ejecutor y lógicamente esto implicaba la necesidad de perfeccionar los nuevos parámetros de cancelación de cuentas previo a realizar las mismas adicionándose el hecho de que ahora se contaba con un nuevo listado de actividades debido al resultado de la mesa de trabajo que debía incorporarse al contrato original firmado entre Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y su tercer ejecutor.

Todo lo antes mencionado desde un manejo privado como correspondía en el que el Ministerio de Educación intervenía sin tener injerencia en ello. Prueba de ello es la nota NASE-SUB185-2021 del 5 de octubre de 2021, en la que NASE solicita al tercer Ejecutor, dentro de la relación privada entre ambos, una reunión para el viernes 8 de octubre de 2021, precisamente para:



*"... definir y establecer los términos de la adenda por ustedes solicitada al contrato de obra civil firmado en junio de 2020 y aplicar los elementos que nos lleven a consensuar el anexo contractual el cual permite cumplir con el objetivo principal que es la culminación satisfactoria del proyecto..."*

**VIGESIMO SEXTO: Nota N° DV.INFR.E/DEIO/0519-2021 DE FECHA 27 DE OCTUBRE DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

El Ministerio de Educación, según se desprende de su nota, entiende que no estaba concluida la redacción y aceptación por las partes involucradas (NASE y su Tercer Ejecutor), de la Adenda No. 1 que se negociaba para dar vigencia legal al contrato privado, insiste en solicitar a NASE el pago de las cuentas No. 7 y No. 8, desconociendo que ambas partes buscaban formalizar un documento que diera vigencia al mismo.

El Tercer Ejecutor no cumplía con documentación interna como lo era la entrega de las facturas fiscales correspondientes a los pagos en mención por un lado y por otro, manifestaba que no existía una relación vigente debido a que erróneamente aducían que NASE había ejecutado la fianza de cumplimiento, a pesar de que NASE en la nota NASE-SUB-0192-2021, del 7 de octubre de 2021, les aclaró que el contrato se mantenía vigente entre las partes. Lógicamente y como entidad regulada respetuosa de los procesos supervisados por auditores externos y por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, NASE infiere que es urgente la formulación y firma de la Adenda que se negociaba con su tercer ejecutor, para poder formalizar el marco legal y proceder con los pagos, de acuerdo a las nuevas condiciones que se establecieran.

Por otro lado, en el interin de las negociaciones, NASE envía a la Ministra de Educación la nota fechada 12 de noviembre de 2021, en la que manifiesta categóricamente su voluntad de ceder el contrato en su totalidad al Tercer Ejecutor, entendiendo que era lo más conveniente como se muestra,

*"...*

*Estimada Ministra,*

*...*

*Por esta razón y siguiendo los deseos expresados tanto por el MEDUCA como por la comunidad, consideramos que la solución definitiva y acorde para el desarrollo del proyecto, es la cesión del contrato de manera integral por parte de NASE a Grupo Changuinola para que de esta manera todos los actores involucrados en este proceso se encuentren satisfechos y tranquilos.*

*Como hemos mencionado consideramos que se han involucrado demasiadas protagonistas en este proceso, inclusive, antes que no tienen competencia sobre la relación Mercantil existente entre NASE y su tercer ejecutor y en vista de que esta realidad en la cual es prácticamente imposible el desarrollo "normal" del proyecto, es nuestra más firme intención conseguir la mejor solución estamos dispuestos como siempre lo hemos estado a optar por lo que sea lo mejor de cara*



*a terminar el proyecto con éxito y de acuerdo a lo esperado por la comunidad por esto sometemos a su consideración nuestra propuesta..."*

Como puede verse, NASE no mantenía intenciones de incumplir con los acuerdos alcanzados en la reunión del 12 de octubre de 2021 en el Salón Solidaridad, sino por el contrario, presentaba al MEDUCA opciones que buscaban satisfacer las solicitudes de todos los interesados, aunque esto significaba la salida de la Aseguradora.

Igual nota fue enviada al Tercer Ejecutor mediante nota NASE-SUB-0229-2021 del 18 de noviembre de 2021, donde manifestamos nuestra posición de cesión integral del contrato.

**VIGESIMO SEPTIMO: NASE N° DV-INFR.E/DEIO/0573-2021 DE FECHA 16 D ENOVIEMBRE DE 2021, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

La Adenda No. 1 fue firmada a inicios de la segunda semana del mes de noviembre. Una vez NASE logró la firma del documento en mención, se inició el proceso de pago de los compromisos, que involucraban no solo la cancelación de los pagos recibidos por parte del MEDUCA de las cuentas No. 7 y No. 8, sino la diferencia que NASE responsablemente debía asumir como SUBROGADO FIADOR, que representaban cerca del 40% por encima de los saldos que el proyecto mantenía disponibles.

Solo una semana después, específicamente en fecha 16 de noviembre de 2021, MEDUCA indica en su nota:

*"... Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. no han honrado en ningún momento el pago correspondiente a su tercer ejecutor esta situación es la causa raíz que ha originado la disminución del personal en la construcción del proyecto Centro de Educación Básica General Miguel Alba por parte del tercer ejecutor..."*

MEDUCA nuevamente apela a un incumplimiento de la aseguradora relacionado con el pago, a solo una semana de la firma de los acuerdos contractuales que le daban vigencia al contrato de obra civil privado entre las partes.

El pago se realizó e incluyó las cuentas No. 7 y No. 8 con los montos entregados por MEDUCA del contrato base con NASE, más los fondos complementarios que aportó NASE responsablemente correspondientes al contrato privado.

**VIGESIMO OCTAVO: NOTA N° DM/DNAL-3391-2021 DE FECHA 22 DE NOVIEMBRE DE 2021, EMITIUDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

La nota de intención de Resolución Administrativa, recibida en NASE el 23 de noviembre de 2021 y subida en Panamá Compra en igual fecha fue respondida por Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y por ello exponemos:



*Estimada ministra Gorday:*

*Antes que nada, extendiendo un cordial saludo, en el desarrollo de sus delicadas funciones.*

*En atención a la nota DMDNAL-3391-2021 enviada por su Despacho a Nuestra oficinas y adicionalmente subida en el portal de Panamá Compra el martes 23 de noviembre de 2021 inherente a su decisión de dar inicio al trámite de: Resolución Administrativa por incumplimiento del Contrato N° O-41-2015 y ejecución de la Fianza N° 04-16-0928723-0 para el proyecto "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BASICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONA, CORREGIMIENTO DE SONA".*

*Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. ha venido desarrollando con un ritmo de construcción apropiado el proyecto en mención, una vez fue emitida la Resolución No. 684 de 29 de julio de 2020 por parte del Ministerio de Salud, que autorizaba la reactivación de las operaciones en el proyecto Centro Educativo Básico General Miguel Alba.*

*Posterior a dicha Resolución, luego de cumplir con los protocolos establecidos por NIINSA, específicamente el día 24 de agosto de 2020 se retoma el proyecto con un porcentaje de avance financiero y físico de un 30.69%, si se incluye la Cuenta No. 6 de avance aprobado a Nuestro Tercer Ejecutor anterior que fue aprobada posteriormente.*

*A partir de allí el proyecto ha presentado avances sostenidos en campo que han originado en consecuencia, las aprobaciones de las siguientes cuentas de avance por parte de la Inspección del Ministerio de Educación y el Fiscalizador de la Contraloría General de la República:*

- Cuenta No. 7 por un monto de B/. 597, 143.60 que representaba un avance porcentual de un 6.22%.*
- Cuenta No. 8 por un monto de B/. 169,642.79 que representaba un avance porcentual de un 1.77%.*
- Cuenta No. 9 por un monto de B/. 455,543.69 que representaba un avance porcentual de un 4.75%.*

*Con estas cuentas de avance de las cuales se han cancelado a nacional de seguros de Panamá y Centroamérica es a la No. 7 y la No. 8 por parte del Ministerio de Educación y aún están por cancelarse la cuenta número 9 se logró llegar a un avance acumulado de 43.48% en el proyecto.*

*Adicionalmente en este periodo vigente del contrato se han preaprobado por parte de la Inspección del Ministerio de Educación las cuentas de avance No. 10, No. 11 y No. 12, que colocan el proyecto con un avance acumulado de un 57.47%.*

*Lo antes expuesto es la forma más clara y directa de mostrar que más allá de los bemoles que se han dado durante la ejecución del proyecto, el desarrollo constructivo del mismo ha arrojado avances considerables y sostenidos que han*



**Arquitectura el 6 de octubre de 2021 a través de la Nota NASE-SUB-0186-2021 como soporte de la nueva adenda de tiempo en trámite.**

Incluso actualmente el inicio de la construcción del gimnasio es dependiente de cambios menores que se realizan a través de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura con Nuestro Arquitecto Diseñador José Chero y cuyo intercambio de información con el Departamento de Arquitectura de la mencionada Dirección para tales menesteres lleva semanas dándose. En consiguiente, la construcción del gimnasio, de acuerdo con la documentación y tiempos que se manejan para el proyecto, aún estén dentro de los tiempos contractuales proyectados y que son de total conocimiento del Ministerio de Educación.

Por último, tal y como se ha venido manejando las últimas semanas con Nuestro Tercer Ejecutor y en concordancia con la firma de una adenda al contrato privado entre las partes, hemos reestructurado las formas, periodicidades y condiciones de pago y otros elementos inherentes a Nuestra relación contractual, que han dilatado los manejos internos entre las partes para la ejecución de los pagos de las cuentas internas que se ejecutan en paralelo con los pagos recibidos por parte del Ministerio de Educación para las dos primeras cuentas de avance (No. 7 y No. 8).

Con la firma dada de la adenda necesaria para establecer los parámetros de ejecución del contrato de obra, en mención, Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. mismo en frente una posible situación que con la actual intensión por parte de MEDUCA en aplicar la resolución administrativa del Acuerdo de Subrogación de la obra, lo que podrá representar un mayor atraso del contrato, debido a las acciones legales que se deberán ensayar en nuestra defensa sobre dicha decisión, se estarán haciendo los Pagos de las cuentas según los avances aplicadas por Meduca a la ejecución de la obra de acuerdo al regular procedimiento contractual privado Con Nuestro brazo ejecutor o en adelante no ocurriendo la ejecución de la fianza, se deberá proceder en base los parámetros establecidos con el mismo, de los cuales el Ministerio de Educación ha tenido total conocimiento debido a su participación en las mesas de negociaciones.

Estos compromisos contractuales emanados de la relación contractual privada con Nuestro Tercer Ejecutor se seguirán llevando el contrato y sus subsiguientes manejos de cuenta, como dictan la relación contractual vigente entre las partes.

Es importante hacer mención que Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. durante las últimas semanas ha realizado gestiones y sostenido conversaciones con el Ministerio de Educación y también con su Tercer Ejecutor, con la idea de ceder el contrato 0-41-2015 "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE EDUCACIÓN BASICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONA, CORREGIMIENTO DE SONA", precisamente con el norte de que finalmente el mismo pueda desarrollarse directamente entre la entidad



**Contratante Ministerio de Educación y el Tercer Ejecutor Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola.**

*Si bien a la fecha aún esta decisión no ha sido tomada por el Consorcio, y por Meduca es el deseo de Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A, que así sea, porque consideramos que esto ayudaría a desarrollar con mayor celeridad el proyecto que tiene como principal objetivo el mejoramiento del sistema educativo de la comunidad de Soná.*

*Sin embargo y sin perjuicio a lo antes mencionado, hemos recibido de este mes la note a la cual estamos respondiendo que nos informa la intención de ejecución de la fianza de cumplimiento de la referida obra a lo cual nos oponemos plenamente, en virtud de que la Obra se encuentra en su cumplimiento de ejecución y además este factor actuaría en un desarrollo de situaciones jurídicas que perjudicarían totalmente la ejecución de esta importante obra además de tener que calcular el valor real de la rea] responsabilidad afianzada por nuestra institución Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., a la cual se aplicaría cualquier valor adicional que debería ser desembolsado en favor de la actual construcción.*

*Por lo cual solicitamos la cortesía de reconsiderar esta posible decisión y de aplicar caso sea, una cesión al Consorcio, constructivo, si ellos desean asumir la responsabilidad subsiguiente de la ejecución, o de mantener este contrato activo para que se puede continuar procediendo a su construcción en beneficio de la población de Soná que cuenta con este proyecto terminado a lo cual nos comprometemos en llevar a su buen fin, habiendo incluso demostrado nuestras mejores intenciones sobre esto asumiendo más de 4 MM de diferencial de costo de construcción,*

*Más sea cual sea la decisión que se defina tomar, haciendo énfasis en que a Nuestro juicio la cesión del contrato sería, posible, esperaremos su respuesta para saber los trámites a seguir.*

*Sin otro particular,*

*Juan Diego Gómez  
Representante legal*

**VIGESIMO NOVENO: NOTA N° NASE-SUB-0239-2021 DE FECHA 1 DE DICIEMBRE DE 2021**

**Para una mejor lectura de este punto, se refirió a lectura la nota respuesta de NASE a la intención de resolución administrativa al completo en el punto anterior.**

**TRIGESIMO: FIRMA DEL ACUERDO SUPLEMENTARIO DE EJECUCIÓN DE LA FIANZA DE CUMPLIMIENTO.**

**Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., a pesar de haber hecho los descargos debidamente sustentados para el levantamiento de la intención de Resolución Administrativa que MEDUCA había publicado en el portal electrónico**



de Panamá Compra en días anteriores y con el ánimo de mostrar siempre la voluntad requerida para llegar a los puntos de solución para la construcción del proyecto, acepta firmar un Acuerdo Suplementario planteado con MEDUCA, que a todas luces era innecesario dado que ya NASE era responsable como Subrogado Fiador de la ejecución del proyecto y así lo garantizaba la fianza de cumplimiento inherente al mismo otorgada por NASE. Por otro lado, lo planteado en ese Acuerdo Suplementario no era más que los planteamientos del contrato de obra civil privado firmados entre NASE y su Tercer Ejecutor y la Adenda No. 1 firmada en noviembre de 2021.

Pero dado que MEDUCA condicionaba la firma de este Acuerdo Suplementario al levantamiento de la intención de Resolución Administrativa del contrato, se firma el mismo el día 30 de diciembre de 2021.

Dicho acuerdo posteriormente fue enviado a subsanación por parte de la Contraloría General de la República quien a la fecha no lo ha refrendado.

**VIGESIMO: NOTA N° DM-DNAL-0044-40 DE FECHA 7 DE ENERO DE 2022, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

MEDUCA, luego de la nota respuesta emitida por NASE a la intención de Resolución Administrativa del contrato y de la firma del Acuerdo Suplementario, levanta dicha intención y así lo manifiesta en el portal electrónico de Panamá Compra el día 13 de enero de 2021.

Con ello, MEDUCA acepta que las argumentaciones, descargos y pruebas presentadas por NASE en su nota respuesta NASE.SUB-0239-2021, eran base suficiente para validar que a la fecha no se daban los incumplimientos previamente señalados por la entidad.

Con esto, quedaba sin efecto el procedimiento iniciado de resolución administrativa del contrato.

**VIGESIMO PRIMERO: ACTA DE REUNIÓN DE FECHA 20 DE ENERO DE 2022**

MEDUCA infiere que NASE no envió el borrador de ADENDA para la construcción del Gimnasio del proyecto del CEBG MIGUEL ALBA, tal y como se acordó en la reunión.

MEDUCA desconoce, debido a que son elementos de la relación privada entre NASE y su Tercer Ejecutor, que tal y como se indica en el Acta en mención, se aclaró que el nuevo rediseño del gimnasio, cumplía a cabalidad con lo exigido en los Pliegos de Cargo, como fue estipulado en la reunión del 20 de enero de 2022 por el departamento de arquitectura de la dirección nacional de Ingeniería y arquitectura del MEDUCA y que en consiguiente el tercer ejecutor no podía aspirar a cobros adicionales que los que se habían estipulado en su contrato original.

Lo llamativo de esta situación, es que MEDUCA insiste en realizar intervenciones de elementos que desconoce de una relación contractual privada, que trata de



contener los presupuestos sin que se saquen beneficios económicos más allá de los acordados.

**VIGESIMO SEGUNDO: OFICIO No. 2367 / 88509-18 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2021, DE AMPLIACIÓN DE EMBARGO CONTRA NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A. DIRIGIDO A LA DIRECCIÓN DE TESORERÍA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.**

El oficio detallado en este punto es un proceso legal que NASE, como se indicó en reiteradas reuniones con MEDUCA, se encuentra resolviendo con su equipo legal. Sin embargo, como bien detalla el MEDUCA el mismo oficio establece que:

*"Dado lo anterior, sirvase impartir la orden pertinente de manera tal, que se ponga a disposición de este tribunal, el dinero retenido hasta completar la cuantía de la suma embargada."*

Este hecho tácito esta siendo incumplido por MEDUCA, por el hecho que al contrario de obedecer una orden del Juzgado, MEDUCA bajo alegaciones y afirmaciones que no son de su competencia, inhibe el curso de los trámites de cobro de las cuentas que se le presentan impidiendo de esta forma que se tornen cuentas por cobrar y sea el MEF, la entidad competente que determine el cumplimiento de la orden de poner a disposición del tribunal el dinero retenido hasta completar la suma solicitada por el Juzgado.

A pesar que este expediente se encuentra en suspenso por apelación al tribunal que suspende su trámite, y que en el mismo expediente ya se encuentra el valor necesario a colateral del valor de la solicitud del Juzgado, y que esta nota por MEDUCA actualmente estaría sin efecto si el expediente se encontrara en el juzgado de origen, queremos dejar explyado que esta orden es una orden del juzgado que define que el estado debe retener este valor solicitado entre LA TOTALIDAD DE LAS CUENTAS POR COBRAR al que NASE tiene el derecho de cobrar en este momento, frente al estado, y considerando que estas cuentas por cobrar de NASE suman en este momento un valor muy superior a lo solicitado por el juzgado, NO se presenta ningún inconveniente en aplicar el trámite de cobro de las cuentas que MEDUCA menciona, incluso existen mas cuentas de derechos de NASE en el mismo MEDUCA que se encuentra sin partidas presupuestaria y hasta la fecha sin programación de pagos a las que MEDUCA no expresa la misma preocupación con las mismas.

Sin embargo, MEDUCA impide el trámite de las cuentas bajo alegaciones que no le competen cuando es el MEF como entidad centralizadora de los pagos que tiene que determinar los valores a ser aplicados en retención en favor de la nota recibida del Juzgado.

El cumplimiento de las obligaciones de NASE con su tercer ejecutor es una responsabilidad que NASE debe asumir en consiguiente, según su contrato con el mismo, al igual de las obligaciones legales de NASE frente al mencionado oficio el cual NO se puede tomar como excusa de la falta de trámites de las cuentas.



El refrendo de la Cuenta No. 9 por parte de la Contraloría General de la República que ingresó a esta entidad desde el 5 de octubre de 2021, se da el 16 de febrero de 2022.

Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., conocedor de los compromisos adquiridos con MEDUCA como subrogado fiador, pero respetuoso del marco legal del contrato de obra civil privado que mantiene con el Tercer Ejecutor CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA, comunica a MEDUCA que el pago de la cuenta de avance No. 9 no se ha ejecutado, no por razones inherentes al oficio de embargo, sino por la inexistencia de la validez de los endosos de las fianzas de cumplimiento y la Póliza de Responsabilidad Civil, vigentes que como Contratista de NASE, el tercer Ejecutor debía mantener vigentes de acuerdo a lo que establece Nuestro contrato privado.

MEDUCA, nuevamente pretende que NASE realice acciones alejadas del marco contractual privado que se tiene con el CONSORCIO, al solicitar y sustentar una incumplimiento de NASE, en un pago que no corresponde a NASE realizar, hasta tanto se cumpla lo señalado en la cláusula SEGUNDA de la ADENDA No. 1 entre NASE y su tercer ejecutor y que MEDUCA CONOCE MUY BIEN.

Así lo hizo saber NASE a su tercer ejecutor mediante nota NASE-SUB-014-2021 a mediados de febrero de 2022.

"...

*Licenciados*

**ARAFAT A.A. JBARA**

**AWAD JAMAL ABDALLAH JBARA**

**JOSÉ FÉLIX MARTÍN RODRÍGUEZ**

**CONSORCIO ASOCIACIÓN ACCIDENTAL GRUPO CHANGUINOLA (AAGCH)**

**E. S. M.**

**Ref.: en atención a Contrato O-41-2015 correspondiente al proyecto "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE EDUCACION BASICA GENERAL MIGUEL ALBA, DISTRITO DE SONA, PROVINCIA DE VERAGUAS"**

*Estimados licenciados:*

En virtud de la reciente firma de la adenda No. 1 al contrato de obra civil que su empresa mantiene con Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. y en con el objetivo de certificar la vigencia de la Fianza de Cumplimiento FICC-8152, emitida por ACERTA SEGUROS a favor de la Asociación Accidental Grupo Changuinola (AAGCH) para la culminación del Contrato de Obra Civil para el "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE



**EDUCACION BASICA GENERAL MIGUEL ALBA, DISTRITO DE SONA, PROVINCIA DE VERAGUAS",** solicitamos se nos presente documentación que nos permita validar los endosos mencionados, necesarios para brindar un completo marco legal al contrato en mención.

Dicha validación es importante dado que en la mencionada Adenda No. 1 firmada por las partes, se estipuló en la cláusula SEGUNDA que EL CONTRATISTA (Consortio Asociación Accidental Grupo Changuinola), se obligaba a presentar tanto la Fianza de Cumplimiento, como la Póliza de Responsabilidad Civil, vigentes, como se establece en la Cláusula Séptima del CONTRATO DE OBRA CIVIL.

Por lo antes expuesto, quedamos atentos a la certificación de la vigencia de los endosos del Contrato de obra civil.

..." Sic. Lo subrayado y negrita es nuestro.

En consiguiente, MEDUCA no puede, inmiscuyéndose en temas relacionados con incumplimientos de la relación contractual privada entre NASE y su tercer ejecutor, exigir pagos que legalmente no pueden realizarse hasta tanto se cumplan con los parámetros legales exigidos por la relación contractual privada entre las partes y su adenda.

La misma exigencia que la entidad presenta a NASE para el cumplimiento de los parámetros contractuales en su relación, NASE, como es correcto, la exige a su contratista.

Los endosos del contrato de obra civil fueron declinados por ACERTA SEGUROS que confirmó en su nota No. 030-ING-02-20222 del 15 de febrero de 2022, que los endosos en mención fueron declinados desde mayo de 2021.

Esto incluso ratifica el hecho que NASE realizó los pagos de las cuentas No. 7 y No. 8 y firmó la Adenda No. 1, como un acto de buena fe, buscando con ello que el tercer ejecutor cumpliera con los compromisos de reiniciar las obras, pero no fue así y en consiguiente NASE ve con alto grado de desconfianza e inseguridad el seguir realizando desembolsos hasta tanto el tercer ejecutor de vigencia a sus endosos, salga del incumplimiento y adicionalmente, retome las obras.

**VIGESIMO TERCERO: OFICIO No. 342 DE 03 DE MARZO DE 2022, DEL JUEZ DUODÉCIMO DE CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ CON EL CUAL SE COMUNICA AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN UNA MEDIDA CAUTELAR DE SECUESTRO**



Al igual que el oficio detallado anteriormente en el numeral anterior, este punto es un proceso legal que NASE, como se indicó en reiteradas reuniones con MEDUCA, se encuentra resolviendo con su equipo legal.

Sin embargo como bien detalla el MEDUCA el mismo oficio establece que:

***"..Sírvasse en consecuencia, retener las sumas correspondientes a la secuestrada Y mantenerlas a disposición del Tribunal hasta segunda orden, e igualmente dar pronta contestación al presente oficio.."***

Este hecho tácito está siendo incumplido por MEDUCA, por el hecho que al contrario de obedecer una orden del Juzgado, MEDUCA bajo alegaciones y afirmaciones que no le son de competencia, inhibe el curso de los tramites de cobro de las cuentas que se le presentan impidiendo de esta forma que se tornen cuentas por cobrar y sea el MEF, la entidad competente que determine el cumplimiento de la orden de poner a disposición del tribunal el dinero retenido hasta completar la suma solicitada por el Juzgado.

A pesar que este expediente se encuentra en fase de presentación de fianza que inhibe el efecto del secuestro por el valor de la solicitud del Juzgado, y torna sin efecto la solicitud del juzgado, Queremos dejar tácito que esta orden es una orden del juzgado que define que el estado debe retener este valor solicitado entre LA TOTALIDAD DE LAS CUENTAS POR COBRAR al que NASE tiene el derecho de cobrar en este momento, frente al estado, y considerando que estas cuentas por cobrar de NASE suman en este momento un valor muy superior a lo solicitado por el juzgado, y que una sola factura de las varias que MEDUCA retiene sin partida cubrirla con crece esta solicitud, NO se presenta ningún inconveniente en aplicar el tramite de cobro de las cuentas que MEDUCA menciona, incluso existen mas cuentas de derechos de NASE en el mismo MEDUCA que se encuentra sin partidas presupuestaria y hasta la fecha sin programación de pagos a las que MEDUCA no expresa la misma preocupación con las mismas.

Sin embargo MEDUCA impide el tramite de las cuentas bajo alegaciones que no le competen cuando es el MEF como entidad centralizadora de los pagos que tiene que determinar determine los valores a ser aplicados en retención en favor de la nota recibida del Juzgado.

El cumplimiento de las obligaciones de NASE con su tercer ejecutor es una responsabilidad que NASE debe asumir en consiguiente, según su contrato con el mismo al igual de las obligaciones legales de NASE frente al mencionado oficio el cual NO se puede tomar como disculpa de la falta de tramites de las cuentas.

#### **IV. DAÑOS Y PERJUICIOS EN CONTRA DE LA EMPRESA NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTROAMERICA, S.A.**

Precisa señalar en este punto que la medida ilegal de resolución administrativa del acto ya resuelto con anterioridad, adoptada por el Ministerio de educación, está ocasionando a nuestros representados graves daños y perjuicios.



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

" ...

• **ADUCIDAS:**

1. Aducimos como prueba, todo el expediente administrativo, contentivo de todas las actuaciones vertidas entre la entidad contratante y nuestra empresa, referente a la relación contractual.

• **DOCUMENTALES:**

1. Poder de representación otorgado al LIC. JOSE MAZZITELLI MC PHERSON ✓
2. Certificado de Registro Público donde consta la existencia y representación de la sociedad **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMA Y CENTRO AMERICA S.A.** ✓ (2) f. 05 AS.
3. Copia autenticada de la nota NASE-LEGAL-011-2022 ✓ (1) f. 05 A.
4. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-02-2022 no se reportó ✓
5. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-041-2021 ✓ (2) f. 05 AS.
6. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-0239-2021 ✓ (4) f. 05 AS.
7. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-039-2021 ✓ (1) f. 05 A.
8. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-046-2021 ✓ (2) f. 05 AS.
9. Copia autenticada de la nota NASE-SUB-044-2021 ✓ (1) f. 05 A.
10. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.0465-21 ✓ (1) f. 05 A.
11. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.0338-21 ✓ (2) f. 05 AS.
12. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.0212-21 ✓ (1) f. 05 A.
13. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.0568-21 ✓ (2) f. 05 AS.
14. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.1061-21 ✓ (1) f. 05 A.
15. Copia autenticada de la nota No: DNIA.DEI.139.0780-21 ✓ (1) f. 05 A.
16. Copia autenticada de la nota No: DV-INFR.E/DEIO/0573-2021 ✓ (2) f. 05 AS.
17. Copia autenticada de la nota No: DM/DNAL-3391-2021 ✓ (31) f. 05 AS.
18. Copia autenticada de la nota No: DM/DNAL-0684-2022-15 ✓ (51) f. 05 AS.

19. Copia autenticada de la nota No: DM/DNAL-0044-40 ✓ (2) f. 05 AS.

20. Copia autenticada de la nota NASE-Sub-036-2021 ✓ (2) f. 05 AS.

21. Copia autenticada de la nota NASE-Sub-062-2022 ✓ (29) f. 05 AS.

• **PERICIALES:**

1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 966 del Código Judicial, solicitamos la práctica de prueba pericial sobre el proyecto para el **DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCION DEL CENTRO DE EDUCACION BASICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONA, CORREGIMIENTO DE SONA**, a fin de conocer todos los criterios del avance del mismo.

" ...



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

Que el día 23 de mayo de 2022, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No.DM-DNAL-2129-11 de 20 de mayo de 2022, por la cual hicieron entrega del expediente completo contentivo de veintisiete tomos y once mil quinientas cincuenta y cinco fojas útiles del procedimiento de selección de contratista del acto público No.2015-0-07-0-09-LV-021094.

Que, mediante Informe Secretarial de 24 de mayo de 2022, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 073-2022, mismo que fue recibido, a fin de darle el trámite correspondiente. (Cfr. Infolio 232-233 del Expediente del Tribunal).

Que mediante la Resolución N°032-2022/TACP de 31 de mayo de 2022, se incorporan los descargos de la apelante **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, las pruebas documentales aducidas por la parte recurrente, así como el expediente administrativo y las actuaciones administrativas en el Portal Electrónico. (Resolución visible de foja 237 a foja 244 del Expediente del Tribunal, así como en el Portal Electrónico "PanamaCompra", bajo el icono "Resolución de Pruebas" en la publicación del día 31-05-2022, a las 01:43 p.m.).

Que luego de esta fase, el despacho del Magistrado Sustanciador recibió el expediente del Tribunal para su correspondiente valoración, conforme la certificación Secretarial visible a infolio 246 del Expediente del Tribunal.

## **VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:**

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

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

Que, una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y de los descargos anotados por las partes como tales, este Tribunal, en sala unitaria, mediante Resolución N°032-2022/TACP de 31 de mayo de 2022, publicada en el portal electrónico de "panamacompra", el mismo día, emitió pronunciamiento admitiendo e inadmitiendo pruebas aducidas por las partes, así como la incorporación del expediente administrativo físico al proceso.



Que a folio 247 del Expediente del Tribunal, se observa informe secretarial por medio del cual se remite al despacho del Magistrado sustanciador el presente expediente. El mismo fue recibido a las 2:15 p.m. del 3 de junio del año en curso, según se observa al reverso de la foja.

## **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:**

El licenciado José Mazzitelli Mc Pherson ejerció el derecho de su representado de accionar por la vía del recurso de Apelación de manera oportuna, puesto que, tanto el anuncio, como la sustentación del recurso, transcurrieron conforme los términos establecidos por la Ley cual es aplicable (folios 043 a 077 del expediente del Tribunal).

### **2. La garantía del debido proceso:**

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

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

Surtida la tramitación del proceso, luego de evacuadas las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra **al examen del procedimiento implementado por la entidad administrativa**, en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución Administrativa del contrato en el sub-judice, (esgrimido como Contrato N°O-41-2015), a fin de contrastar si el mismo se adecua a lo establecido por el artículo 113 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único), cual establece lo siguiente:



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

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

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

En ese orden de ideas, se tiene presente el escrutinio, a fin de precisar, si la entidad actuó en apego a las disposiciones concernientes al trámite de resolución administrativa del contrato, en atención, si se procedió en debida forma con el aviso de intención para resolver administrativamente el contrato, según lo dispuesto por el artículo 116 ibídem; lo cual se observa en el portal electrónico de "PanamaCompra" publicado el día 5 de abril de 2022, si explica las razones y concede el término de ley para que la contratista ofreciera sus descargos y pruebas.

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

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

1. cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que



pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

*No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.*

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

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

En efecto, la entidad ante el anuncio del incumplimiento del contrato por la contratista, procedió con el adelanto de las investigaciones para determinar la causal correspondiente, cual le considerase llevar a resolver administrativamente el contrato, notificándole al contratista; señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles para que contestara y, a la vez presentara las pruebas que considerase pertinente. Hecho que fue satisfecho con la nota de intención de la resolución administrativa, cual fue publicada el día 5 de abril de 2022, en la que le describió, desde su inicio, la imputación de los cargos por el incumplimiento del contrato, cual le endilga la responsabilidad al contratista-garante, al no haber presentado justificación por el atraso generado en la ejecución de la obra contratada, tomando en consideración que estamos ante un contrato subrogado, cuyo responsable del



incumplimiento sigue siendo la afianzadora-contratista **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ y CENTROAMÉRICA, S.A.**, a través de la Nota DM/DNAL-0684-2022-15 de 24 de marzo de 2022, veamos:

NOTA DM/DNAL-0684-2022-15 DIRIGIDA A NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.

Otros

05-04-2022 10:41 AM



*Que con fundamento en lo antes expuesto, es claro y evidente el incumplimiento por parte de NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A. de sus obligaciones de dar cumplimiento al objeto contractual de manera idónea, oportuna y dentro del término pactado y de diversas cláusulas establecidas en el contrato No. O-41-2015, de acuerdo a los parámetros establecidos en el propio Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, por lo tanto la entidad le concede a la citada empresa el término de cinco (5) días hábiles para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinentes, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 116 de la excerta legal antes citada.*

Atentamente,

  
MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS  
MINISTRA DE EDUCACIÓN



Pese a sus notificaciones en el Portal Electrónico a fecha 5 de abril de 2022, la contratista contestó la nota de intención de resolver administrativamente el contrato, toda vez que presentó sus descargos el día 13 de abril de 2022, por lo que la entidad procedió a rechazar las argumentaciones alegadas y a resolver administrativamente el contrato, mediante acto administrativo No.880-AL de 18 de abril de 2022, respetándose así el procedimiento legalmente establecido.

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

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 cargos de vulneración de la ley, así como 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 ahora a la valoración de los aspectos más relevantes contenidos en el expediente:

Siendo atendido para ello a través de la Resolución No. 32-2022/TACP de 31 de mayo de 2022, por la cual se admiten las pruebas descritas por el apelante en su libelo del 2 al 21, así como los correspondientes al expediente administrativo y electrónico y se inadmiten el Poder y solicitud de inspección por considerarse inoportunas e innecesarias,



ya que sus efectos se encuentran previstos dentro del dossier administrativo; se procede a escrutar la causa bajo la exégesis conforme a las reglas de la sana crítica, luego del cual, se produce la presente Resolución.

### 3. Valoración conclusiva de la causa.

Expuestos los planteamientos del recurrente y desarrollados los trámites legales integrantes del recurso de apelación, corresponde a este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, entrar a decidir el fondo del mismo, en base a las consideraciones que se exponen a continuación, revisando las actuaciones de las partes en apego a las normas de contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso, para lo cual haremos previamente una síntesis del decurrir procesal desde el acto de adjudicación hasta la razón que motivó a la entidad a resolver administrativamente el Contrato No.041-2015.

Así las cosas, tenemos que mediante Resuelto No.4992 de 24 de septiembre de 2015, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** ante la necesidad de la construcción de un centro educativo en el Distrito de Soná, Provincia de Veraguas, convocó el procedimiento de selección de contratista No.2015-0-07-0-09-LV-021094, el cual finalizó con la selección del contratista **CONSORCIO INGEPA-INGECONSER ESCUELA MIGUEL ALBA EN SONÁ**, por un precio de Diez Millones Doscientos Sesenta y Siete Mil Cuatrocientos Treinta y Cuatro Balboas con 46/100 (B/.10,267,434.46).

Entrada en la fase de ejecución del Contrato No. O-41-2015, con un término de entrega de seiscientos sesenta (660) días calendario, fue resuelto administrativamente el contrato en mención, en esa primera oportunidad, mediante Resuelto No.2131 de 12 de mayo de 2017,<sup>9</sup> por considerar la entidad, que hubo un abandono o suspensión de la obra sin la autorización debidamente expedida, la falta de personal y equipo con calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra del período fijado, con un avance físico del 12.42%, debiendo tener un aproximado de 50% según el cronograma a la fecha persiste en este, a escasos siete (7) meses para cumplirse el término pactado para la entrega de la obra, que según la orden de proceder se encontraba establecida para el día 5 de diciembre de 2017.

Lo anterior justificó que la entidad resolviera el Contrato de marras; mientras que la garante decidió subrogarse el derecho de su fiado, sustituyendo al contratista inicial, lo cual quedó patentizado en el Resuelto No.4997 de 28 de septiembre de 2017, lo que incidió frente a los descargos existentes, gestarse así el Resuelto No.6321 que autorizó la prórroga de 556 días calendario para que se culminasen los trabajos de Diseño, desarrollo de planos y construcción del Centro educativo Básico General Miguel Alba, localizado en la provincia de Veraguas, Distrito de Soná, Corregimiento de Soná, generándose de esa forma los efectos y posterior perfeccionamiento de la adenda 1 por

---

<sup>9</sup> Complementado a su vez por el Resuelto No.2414 de 29 de mayo de 2017.



extensión de tiempo al Contrato No. O-41-2015. Con dicha prórroga, la terminación de la obra debió culminar el día 14 de junio de 2019.

Mediante Nota de 12 de febrero de 2019, la contratista solicitó adenda de extensión de tiempo para finalizar la ejecución de la obra (fojas 8285-8286), por lo que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** a través del Resuelto No.2898 de 13 de junio de 2019, autorizó la prórroga por un tiempo de 199 días calendario adicionales, los que se promovió, formalizándose de esa manera la adenda No.2. Este nuevo plazo obligaba a la empresa contratista (**NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**) a entregar la obra completa el día 30 de diciembre de 2019.

Nuevamente la empresa **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, petitionó a la entidad la concesión de extensión de tiempo para culminar la obra contratada, de conformidad a la Nota de 8 de noviembre de 2019, siendo autorizada por intermedio del Resuelto No.1551 de 30 de abril de 2020, tomando como apoyo el informe de justificación técnica y viabilidad de 15 de enero de 2020, originándose la adenda No.3 por extensión de tiempo, autorizándose 426 días calendario al plazo de entrega de la obra contratada. Con esa ampliación del tiempo se esperaba una culminación y entrega del contrato para el día 28 de febrero de 2021.

Por último, se conceden 457 días calendario adicionales, autorizados por el Resuelto No.3928 de 24 de noviembre de 2020, a petición de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, quien a través de la Nota No.CAAGCH:25-2020 fechada 25 de septiembre de 2020, basó su solicitud en los siguientes hechos:

“ ....

*Me dirijo a usted en la oportunidad de someter su consideración, la aprobación de una ADENDA de extensión de tiempo para la ejecución del proyecto “DISEÑO DESARROLLO DE PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO BÁSICO GENERAL MIGUEL ALBA, UBICADO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE SONÁ”; toda vez que nuestro tercer ejecutor aprobado (Asociación Accidental Grupo Changuinola) expone los siguientes puntos:*

- 1. Que debido a los bajos rendimientos de producción relacionados a la nueva normalidad del Covid-19, las actividades de verán afectadas.*
- 2. Que debido a que su ingreso como tercer ejecutor se dio el 24 de Agosto de 2020, tomamos en cuenta esta fecha de inicio de la obra.*
- 3. Tiempo de la culminación de las actividades de la construcción según el cronograma de planificación de la obra.*

*Motivado a ello, para culminar satisfactoriamente el Proyecto cumpliendo a cabalidad todas las exigencias de éste, solicitan respetuosamente que dicha extensión de tiempo sea por 457 días calendario.*

”.

Cabe destacar que el acto administrativo que autorizó la concesión de los 457 días calendario de prórroga y que a su vez engendró la adenda No.4, estuvo sustentada con el Informe de Justificación Técnica y Viabilidad de 5 de octubre de 2020, y que se encuentra observable a foja 9433 a la 9436 del tomo No.XXII del expediente administrativo de resolución administrativa de contrato. Ese nuevo plazo de extensión del tiempo debió concluir en feliz término para el día 31 de mayo de 2022.



Como ha quedado expresado previamente, el recurso de apelación objeto de este examen, tiene su origen en el Resuelto No.880-AL de 18 de abril de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato No. O-41-2015 que se emitiera en contra de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A**, quien se comprometió jurídicamente para el “Diseño, desarrollo de planos y construcción del Centro de Educación Básico General Miguel Alba, ubicado en la Provincia de Veraguas, Distrito de Soná, Corregimiento de Soná, por la cantidad de Diez Millones Doscientos Sesenta y Siete Mil Cuatrocientos Treinta y Cuatro Balboas con 46/100 (B/.10,267,434.46), el que, para su mejor comprensión se hizo necesario realizar un recuento del acto público que nos ocupa, como en efecto se realizó.

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

En ese sentido, tomamos como punto de referencia que el Contrato No. O-41-2015 en primera instancia requería que la obra se concluyera positivamente y entregada el día 5 de diciembre de 2017, y luego de las adendas posteriores se tenía como nueva y última fecha de entrega el día 31 de mayo de 2022, a escasos días de la llegada del día señalado, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** no ha recibido aún la entrega de la obra por la cual decidió resolver administrativamente el contrato bajo análisis, argumentando una serie de actos los cuales considera imputables a la contratista; mientras que la apelante también sustenta algunos hechos como coartada justificante a lo dispuesto por la institución. Ahora nos corresponde el análisis de ambas situaciones y generar la decisión final en esta etapa de agotamiento de la vía gubernativa.

La realidad material que se vislumbra luego de la lectura y análisis de las piezas procesales, es que al día de hoy encontramos, de acuerdo al Departamento de Ejecución e Inspección de Obras de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, un proyecto con un retraso significativo en el cronograma de actividades aprobado hasta el día 31 de mayo de 2022, toda vez que, debería mantener un porcentaje físico de 96.77%, pero a la fecha cuenta con un porcentaje de avance físico del 52.98%, teniendo así una diferencia del 43.79%, lo que representa una ejecución ineficiente, por lo que corresponde es establecer la imputabilidad del incumplimiento.



Uno de los temas que generó el atraso, según informe de misión oficial de 9 de marzo de 2022,<sup>10</sup> lo constituyó la poca o nula comunicación entre el tercer ejecutor y la **ASEGURADORA NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, al punto de suspender los trabajos iniciados, conducta que demuestra la falta de interés en el cumplimiento en los compromisos contractuales.

Ha sido el interés del **MEDUCA** el buscar una solución al tema, pero se ha evidenciado que la empresa contratista no ha atendido de forma oportuna e inmediata para encontrar un punto medio que ponga fin a la controversia, así se ha dejado evidente en la Nota No.DNIA.DEI.139.0463-21 de 7 de abril de 2021 y en los diferentes informes con la no participación de **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.** en la mesa de diálogo, con lo cual se sigue reiterando su falta de interés en la terminación de la obra (véase infolio de 10,591 en adelante).

También se evidencia el pago de las cuentas No.7 y 8, ambas hicieron un total de B/.743,782.80, pero la apelante no realizó los pagos a su tercero ejecutor, hecho que provocó que el tercero ejecutor disminuyera el personal con el que contaba; circunstancia que no corresponde plantear la responsabilidad a la entidad bajo ninguna circunstancia. Se muestra el esfuerzo que ha realizado el **MEDUCA**, pero no se ve reflejada la misma respuesta o entusiasmo de la parte que se encuentra comprometida y a la vez responsable del proyecto que hoy nos ocupa.

Llama la atención que, en reunión de 12 de octubre de 2021, se redactó borrador en donde **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, puso a disposición la cesión del 100% a favor del tercer ejecutor con una clara intención de liberarse de su responsabilidad, y en ese sentido, que la relación fluyera entre el **MEDUCA** y el tercer ejecutor, concediéndoles los pagos de forma directa a partir de la cuenta No.10, acuerdo que no nació a la vida jurídica por cuanto no gozó del beneplácito de la Contraloría General de la República, y esto en gran medida, por cuanto mientras se formalizaba éstos, se producía al mismo tiempo varios procesos ejecutivos por cobro a la contratista, cual desvirtuaba la efectividad y buena fe en materializar y hacer eficaz el mismo.

El tercer ejecutor al no recibir los pagos de **NACIONAL DE SEGUROS** de acuerdo a la Nota No.DV-INFR.E/DEIO/0573-2021 de 16 de noviembre de 2021, disminuyó al 100% los trabajos, entendiéndose como un abandono, existiendo imágenes fotográficas en el expediente administrativo como evidencia de lo indicado. Todas esas circunstancias provocó que la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, así como del Vice Ministerio de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación, como entidad

---

<sup>10</sup> Informe de viabilidad y Justificación Técnica de la resolución administrativa del contrato (incorporado de infolio 11,430 a 11,471 del expediente administrativo, tomo XXVII, rubricados por Edder Márquez Núñez, Jefe del Departamento de Ejecución e Inspección y del Ingeniero Jesús Camaño, Inspector de Obra. Obsérvese que el informe de 22 de noviembre, cual sustenta la intencionalidad para resolver administrativamente el contrato O-41-2015, mediante la Nota No.DM/DNAL-3391-2021 de 22 de noviembre de 2021 advierte el mismo porcentaje incorporado a infolio 11,244-11,274.



responsable justificara la viabilidad de la Resolución administrativa del Contrato No.O-41-2015.

Frente a los hechos reportados por la entidad como incumplimiento de contrato, **NASE (NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA)** como primer argumento ha sostenido que la inobservancia se debió en gran medida a la dilatada revisión y aprobación de los planos por parte de todas las instituciones involucradas. A ello le suma las reuniones que mantenía la entidad sin la presencia de su representada.

Apuntan como otro atraso en la obra que **MEDUCA** ha desobedecido las órdenes impartidas por el juzgado consistentes en poner a disposición del tribunal el dinero retenido en concepto de embargo, hasta completar la cuantía de la suma embargada.

En ese sentido arguye que la entidad está incumpliendo la orden del juzgado bajo alegaciones y afirmaciones que no le son de competencia, inhibe el curso de los trámites de cobro de las cuentas que se le presentan, impidiendo de esa forma que se tomen cuentas por cobrar y sea el MEF la entidad competente que determine el cumplimiento de la orden de poner a disposición del tribunal el dinero retenido hasta completar la suma solicitada por el juzgado.

Sostienen que, ante el anterior evento, el **MEDUCA**, bajo alegaciones y afirmaciones que no son de su competencia, inhibe el curso de los trámites de cobro de las cuentas que se les presentan impidiendo de esa forma que se tornen cuentas por cobrar y sea el MEF la entidad competente que determine el cumplimiento de la orden de poner a disposición del tribunal el dinero retenido hasta completar la suma solicitada por el juzgado.

Indican que su representada, conocedora de los compromisos adquiridos con la institución como subrogado fiador, pero respetuoso del marco legal del contrato de obra civil privado que mantiene con el tercer ejecutor, comunica a **MEDUCA** que el pago de la cuenta de avance No.9 no se ha ejecutado, no por razones inherentes al oficio de embargo, sino por inexistencia de la validez de los endosos de las fianzas de cumplimiento y la póliza de responsabilidad civil, vigentes, que como contratista de **NASE**, el tercer ejecutor debía mantener vigentes de acuerdo a lo que establece su contrato privado.

Indica que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** no puede inmiscuirse en temas relacionados con incumplimientos de la relación contractual privada entre **NASE** y su tercer ejecutor, exigir pagos que legalmente no pueden realizarse hasta tanto se cumplan con los parámetros legales exigidos por la relación contractual privada entre las partes y su adenda, y que la medida ilegal de la resolución administrativa del contrato, está ocasionando a su representada graves daños y perjuicios.

Puesto los diferentes escenarios tanto de la entidad como el de la contratista, nos tomamos la tarea de dictar una decisión ajustada a Derecho, de conformidad a las piezas procesales que reposan en el expediente electrónico y en los tomos del expediente



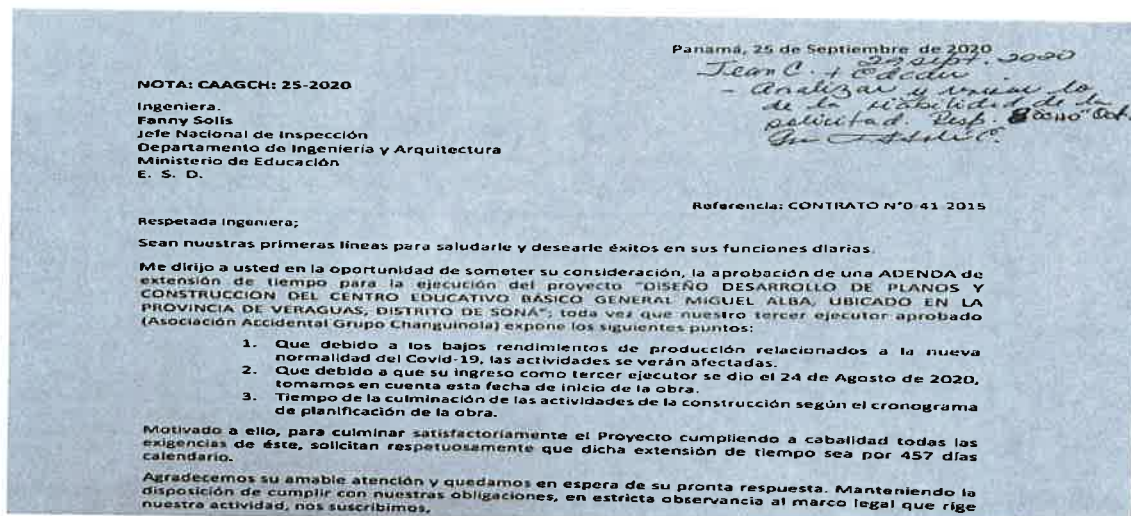
administrativo, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución, como consecuencia del recurso de apelación que fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley que nos gobierna.

Por ello, lo que continúa es determinar si estamos ante un yerro jurídico que deba ser remediado o no en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, verificando si la entidad realizó el procedimiento dentro del marco de la ley sustantiva-adjetiva, para posteriormente concluir con la confirmación del acto público en debate o, la revocatoria de la decisión administrativa o la declaratoria de nulidad relativa o absoluta del proceso. A la fecha de hoy nos encontramos con una obra inconclusa, con un porcentaje de avance del 52.98% y un tiempo total para su conclusión de 2,298 días calendario; es decir, 1,638 días adicionales al contrato principal con una pobre ejecución, faltando casi la mitad del proyecto por realizar.

Observado detenidamente el recorrido de la ejecución de la obra, vemos que desde que se llevó a cabo la resolución administrativa del Contrato No. O-41-2015, hecho acontecido el día 18 de abril de 2017, mediante Resuelto No.2131 de 12 de mayo de 2017, tan solo se ha avanzado el 40.19%, tomando en consideración que cuando se dio por terminada la relación contractual en su primera oportunidad, la ejecución era del 12.42%, lo que en principio, y a manera de hipótesis, pareciera no justificable que teniéndose 1,638 días adicionales para terminar el proyecto se haya avanzado un 40.56%; sin embargo, tenemos que adentrarnos a las profundidades del proceso para tener mayores elementos de convicción que nos lleven a la certeza en la decisión.

Si nos detenemos en la adenda No.4 de extensión de tiempo, que fue la última antes de que la entidad decidiera poner fin a la relación contractual con la garante subrogada **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CNETROAMÉRICA, S.A.**, vemos que la solicitud de prórroga que realizó la recurrente fue muy enfática en describir las razones por la cual la requería, y entre ella no se vislumbra "la dilatada revisión y aprobación de los planos por parte de todas las instituciones involucradas" y que menciona a lo largo del libelo del recurso de apelación, veamos:

" ...





Fueron tres los puntos que se argumentaron para la solicitud de la extensión de tiempo, que luego se materializó en la adenda No. 4. Y éstos son: 1. Bajo rendimiento de producción relacionados a la nueva normalidad de la Covid-19, cuyo impacto se reflejaría en las actividades. 2. El ingreso del tercer ejecutor, hecho ocurrido el día 24 de agosto de 2020, y 3. El tiempo de la culminación de las actividades de la construcción según el cronograma de la planificación de la obra.

De la solicitud citada no vemos que la apelante haya mencionado como un hecho cierto que retrasase la ejecución de la obra la presunta dilatación de los planos, ni lo concerniente al tema del supuesto desobedecimiento de la orden impartida por el juzgado en pagar las cuentas y así sanear los compromisos generados por los sendos embargos que mantenía **NASE** desde el mes de marzo y que no había comunicado a la entidad, entendiéndose como mala fe de parte de la recurrente.

De manera que, queda totalmente descartado lo concerniente a los retrasos en los planos, porque si así fuera, entonces se hubiera invocado en la solicitud de prórroga No.4 y como hemos evidenciado, no fue un tema de debate, por cuanto se supone que los planos era un tema superado (ver solicitud de adenda, Resuelto No.1551 de 30 de abril de 2020 y adenda 3 correspondiente).

En la petición de extensión de tiempo los puntos principales eran las secuelas de la Covid-19 y su afectación en el rendimiento de la producción y en razón a ello se le concedieron 457 días calendario; sin embargo, de nada valió la concesión de tiempo para la culminación de la obra dado que el avance siguió siendo insignificante.

La pandemia es una realidad, pero el plazo para culminar no lo estableció la institución, la entidad lo aprobó totalmente, significa que la empresa contratista, luego de un estudio técnico consideró que el tiempo peticionado era el ideal para concluir una obra que ya mantenía un adelanto, pero contrario a ello, el Estado encuentra una obra con un nulo avance por el abandono de la obra, lo que quiere decir que los argumentos señalados por la apelante no eran ciertos, sino una coartada para tratar de justificar su no ejecución, porque, al darse un tiempo con aproximadamente 203 días de diferencia de los concedidos en el contrato inicial, era suficiente para tener hoy día una obra entregada o por lo menos con porcentajes más elevados al actual.

Si bien es cierto la pandemia fue un acontecimiento repentino y que sorprendió al mundo, pero tampoco podemos dejar de reflexionar que los atrasos de la contratista vienen desde antes de la pandemia, o sea, su incumplimiento no puede ser atribuida a ella, porque antes ya existían desatenciones y una vez avanzado, controlado y reorganizados, se concedieron otros tiempos para finalizar y aun así la obra se encuentra un poco más de la mitad. Al conferirse prórrogas, se entiende que debe existir un avance, pero esa realidad ha quedado en simple promesas y no en respuestas óptimas para llevarle a la población educativa del Distrito de Soná, un plantel educativo con las condiciones pertinentes adecuadas y así satisfacer una necesidad de gran importancia para el



proceso educativo. Por situaciones como esas no avalamos la existencia de fuerza mayor ni caso fortuito que la legislación civil reconoce.

*“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 tercera cuando advierte que para su realización corre por su cuenta todos los trabajos al respecto, inclusive el suministro de todos los materiales, insumos, recursos, el caudal humano o mano de obra, tanto la técnica y especializada, como cualquier otro recurso indispensable para su materialización y principalmente la entrega del bien u obra a realizar, así como garantizar el saneamiento al respecto de lo realizado, constituyendo la entrega de la fianza de cumplimiento para ello.

Su obligación descansa siempre en ésta, la contratista, independientemente de proveer un subcontrato en favor de cualquier otra persona jurídica al respecto como en el sub judice, al instituir como un tercer ejecutor bajo su directriz en otra persona, pero es ella (**NASE**), la contratista a quien corresponde la responsabilidad por la realización y ejecución de la obra, así queda de igual manera instrumentada en la cláusula octava del contrato, párrafo segundo, recayendo siempre en ella las obligaciones de entregar con los mejores estándares de calidad y con la responsabilidad directa exclusiva y todo bajo su cuenta, riesgo y costos, según también se advierte en la cláusula novena, compromiso que también se desprende del artículo 15 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado por la Ley No.48 de 2011, contemplada en los numerales 1 (cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado), 2 (colaborar con la



entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad), y 9 (responder exclusivamente por las obligaciones o reclamaciones que surjan de las relaciones contractuales adquiridas dentro del período de vigencia contractual, incluyendo las de naturaleza administrativa, civil, comercial, laboral o cualquiera otra que implique algún tipo de responsabilidad en materia de obligaciones), lo que se complementa con las estipulaciones contenidas en el artículo 113 de la ley citada y que también fueron desatendidas por la contratista, éstas son: 1. Incumplimiento del contrato.

De igual forma, frente a su eventual incumplimiento a la relación contractual advierte el contrato en la cláusula décima primera, sobre las causales de resolución administrativas del contrato el incumplimiento del contrato, numeral 6; así como sus acciones o conducta evidenciada, cual demuestra una desvirtualización en su accionar de enfrentar la intención primaria de ejecutar el cumplimiento del contrato (numeral 3 de otras causales enumerada dentro de la cláusula) in examine.

“ ....

**DÉCIMA PRIMERA: Resolución administrativa del contrato.** El Estado se reserva el derecho de declarar Resuelto Administrativamente el presente contrato cuando **EL CONTRATISTA** incumpla cualquiera de sus obligaciones emanadas de este Contrato; a saber:

1. El incumplimiento de **EL CONTRATISTA** de iniciar los trabajos dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la fecha establecida en la Orden de Proceder;
2. La muerte de **EL CONTRATISTA** en los casos en que deba producir la extinción del Contrato conforme al Código Civil, siempre y cuando no se haya previsto que los sucesores de **EL CONTRATISTA**, personas naturales, pueden continuar con el contrato.
3. La formación del Concurso de Acreedores o quiebra de **EL CONTRATISTA** o por encontrarse éste en estado de suspensión o cesación de pagos, sin que haya producido la declaratoria de quiebra correspondiente;
4. Disolución del Contrato por parte de **EL CONTRATISTA** cuando éste sea una Persona Jurídica o de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio puedan cumplir el contrato de que se trata;
5. La incapacidad financiera de **EL CONTRATISTA** que se presume siempre en los casos indicados en el Numeral Tercero (3.º) de este punto;
6. El incumplimiento del contrato.

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

1. Que **EL CONTRATISTA** se rehúse o falle en llevar a cabo cualquier parte de la obra con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del período especificado en el contrato, incluyendo cualquier extensión de tiempo debidamente autorizada;
2. Iniciar la obra fuera del término establecido.
3. Las acciones de **EL CONTRATISTA** que tiendan a desvirtuar la intención del contrato;
4. El abandono o suspensión de la obra sin la autorización debidamente expedida;
5. El incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos;
6. La falta de un personal y equipo con calidad, capacidad y cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del período fijado;
7. El incumplimiento del cronograma de trabajo por parte de **EL CONTRATISTA**.
8. Las previstas en los Artículos 113 y 115 de la Ley 22 del 27 de junio de 2006.

Cuando la causal de resolución de este Contrato sea el incumplimiento de alguna de las obligaciones que asume **EL CONTRATISTA** o alguna de las mencionadas en esta Cláusula que no sea caso fortuito o fuerza mayor, de conformidad con los planos y especificaciones técnicas, **EL ESTADO** quedará facultado de pleno derecho para resolverlo administrativamente, lo cual acarreará a **EL CONTRATISTA** la pérdida total e inmediata de la garantía de cumplimiento y de las retenciones habidas, en favor de **EL ESTADO**.

Cuando del común denominador de todas las actuaciones dentro de su trayectoria y ejecutorias indicadas dentro de los informes del Departamento de Ejecución e Inspección de Obras de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura que sustenta mediante todas las notas advertidas por la entidad contratante y descritas con los numerales 1 al 34 dentro de esta.



Como de todas las excusas brindadas por **NASE**, atendidas y que fueron respondidas por la Administración mediante las notas y todos los resueltos comprendidos en el Informe de Justificación Técnica y Viabilidad del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, que sustentaron su respaldo a través de las aprobaciones y adendas, en las cuales cada una de ellas atendió, la aprobación de planos y diseños (véase la adenda 3). Las situaciones particulares de la pandemia (véase la adenda 4) e inclusive de una eventual intencionalidad por promoverse otra prórroga adicional que se sustrajera a través de la negociación de un acuerdo suplementario que no fue refrendado y que no puede bajo ninguna circunstancia justificar su falta de ejecutoria o de realización de los trabajos en la obra conforme a lo advertido por el Artículo 77, numeral 4 del Texto Único de la Ley No.22, vigente para los efectos de la relación contractual que nos ocupa, que indica que “el contratista tiene el deber y obligación de continuar siempre en la ejecución y realización de la obra”, no puede paralizarla.

Se advierte con ello su incumplimiento manifiesto de lo señalado en el numeral 3 de las otras causales de incumplimiento, en la cláusula décimo primera del contrato. Más aún, lo expresado por el numeral 4 de otros requisitos, lo que demuestra la parálisis de la obra a través de su abandono cuando se evidencia que, según dicho informe de 9 de marzo de 2022, que la obra se encuentra sin continuidad de avance, más allá de un 52.98% físico, cuando se le intencionó por parte de la Administración en noviembre de 2021, a través de la Nota No.3391-2021, publicada en el portal electrónico el día 23 de noviembre de 2021, que señala su compromiso por continuar y para lo cual se le había incluso atendido el compromiso por parte del Estado de haberle pagado en agosto\* la cuenta 6 por la suma de B/.111,054.99, y en septiembre las cuentas 7 y 8 por los montos de B/.597,143.60 y B/.169,642.79,<sup>11</sup> materializada en diciembre de 2021, respectivamente, lo que denota su falta de seriedad por parte de **NASE** a los compromisos para reactivar la realización en la ejecución de la obra, comprometiéndose inclusive con animar a su sub contratista o tercero ejecutor en reactivar sus relaciones financieras inter particulares, lo que también demuestra su falta de seriedad en asumir sus pagos y compromisos, evidenciándose su falta de capacidad económica, profesional, técnica, indispensables para asumir su deber y obligación de ejecutar la culminación de la obra, situación que queda claramente reflejada a través de dicho comportamiento, exaltándose sistemáticamente dicha causal de abandono de la obra, por cuanto a la fecha, aún queda el reflejo de ese 52.98% que no avanza a pesar de haberle generado el Estado el pago de las cuentas, sobre la base de afrontar la continuidad en la ejecución material del proyecto.

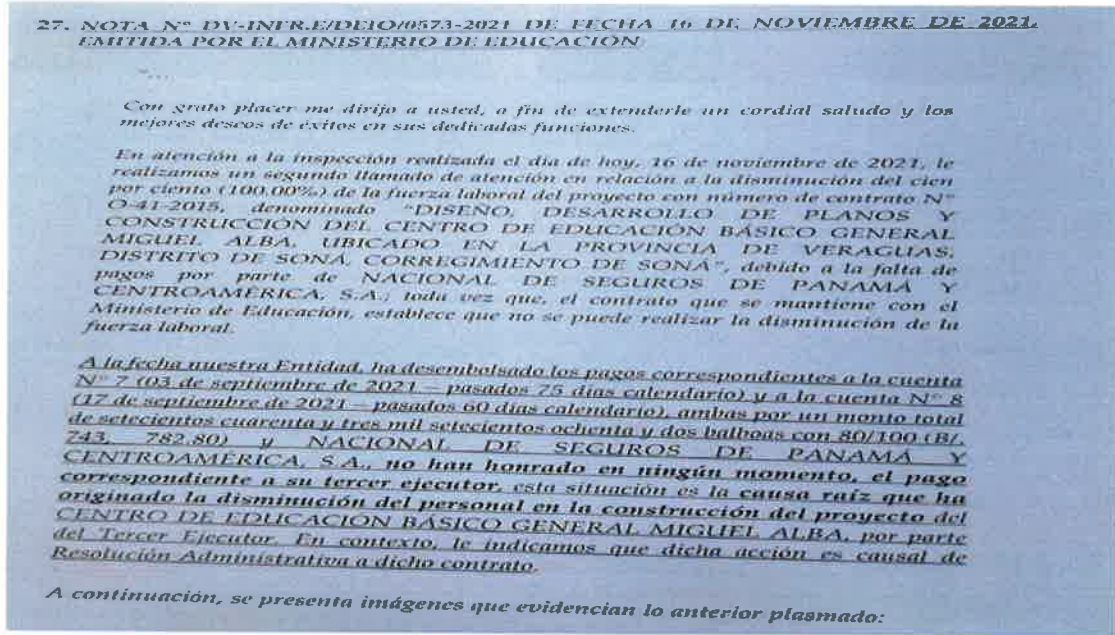
Sumado a lo anterior, lo enunciado en el numeral 6 de otras causales para la resolución administrativa dentro del contrato, cláusula décimo primera, cuando se observa la falta de personal y del equipo, en cantidad y capacidad indispensable para satisfacer la

---

<sup>11</sup> Informe de gestión de folio 10,643 a 10,644 dentro del expediente administrativo, tomo XXV.



realización dentro del término de ejecución pertinente que se manifiesta así a través del informe, numeral 27, de infolio 32-33 que a la letra indica al respecto:



Con las imágenes se evidencian la falta del personal en "sitios" y su correspondiente falta de ejecutorias pertinentes.

Todas estas inclusive a las cuales se les dio la oportunidad procesal con suficiente término para evacuar sus explicaciones pertinentes e incluso se incorporaron enunciativamente como parte de los cargos que le formula el **MEDUCA** dentro de la Nota No. 0684-2022, dirigida a la contratista **NASE** con la intencionalidad de resolver el Contrato O-41-2015 y que en adición forman parte dentro de las motivaciones del acto administrativo por el cual se resuelve el contrato y que frente a sus argumentaciones o excusas son desestimadas por la entidad administrativa en lo primero del Resuelto No. 880-AL de 18 de abril de 2022, objeto de control mediante el recurso de apelación, que no ha podido desvirtuar el apelante frente a la carencia de evidencia que sustente y justifique su inejecución al respecto de la resolución administrativa del Contrato No. O-41-2015.



En relación a la solicitud de resarcimiento de daños y perjuicios alegado por la contratista dentro del libelo del recurso de apelación que se acompaña; como parte de la exégesis de la presente causa, el propio contrato en su cláusula vigésima sexta (26) advierte textualmente su renuncia al respecto como efecto de su incumplimiento, producto de la resolución administrativa del contrato, por lo que inclusive se desestima, al no poder justificar fehacientemente y conforme al caudal probatorio que, no desestimó su imputación y culpabilidad por la falta de cumplimiento de la relación contractual.

En cuanto al cargo de no pago de la cuenta No.9 y el presunto desobedecimiento de la orden del juez civil, concerniente a dirigir los pagos al tribunal de la causa que conocía del embargo de **NASE**, debemos indicar que, de acuerdo Comunicado No. DGT-0001-2017 de 6 de marzo de 2017 y que es enmendado por el publicado el 10 de septiembre de 2020 (actualizado), es el Ministerio de Economía y Finanzas quien se encarga del bloqueo de medida cautelar para que no sean ordenados y así acatar la instrucción judicial, por lo que la acción emprendida por el **MEDUCA**, sí que se encuentra apoyada en el comunicado en mención. En ese sentido, no existe desacato ni nada parecido, por el contrario, se evidencia mala fe de parte de **NASE**, quien tenía conocimiento de las acciones legales que se mantenían desarrolladas en su contra y no dio aviso a la entidad, recibiendo los pagos anteriores (cuentas 6, 7 y 8) y no hacerlos efectivo ante el tercero ejecutor. Esa fue la razón principal que desencadenó el conflicto entre el tercero ejecutor y **NASE**, lo que provocó el abandono de la obra como hemos hecho referencia y que la contratista ha querido excusar ante otras situaciones no probadas.

Nótese que la entidad tuvo la intención de resolver el contrato el 23 de noviembre de 2021, cuando llevó a cabo la publicación de la intención, pero el día 13 de diciembre del mismo año, **NASE** solicitó cortesía para considerar una cesión al Consorcio Asociación Accidental Grupo Changuinola, y si ellos desean asumir la responsabilidad subsiguiente de la ejecución, para mantener el contrato activo para que pueda continuar procediendo a su construcción, petición que fue concedida por el **MEDUCA**, pero que al final no logró materializarse por los dos procesos ejecutivos que mantiene la contratista en su contra (embargo), evidenciándose una vez más la buena fe de la institución.

Por lo anterior, partiendo de que el fin de la prueba es el convencimiento del juzgador respecto a las diferentes pretensiones (de las partes en disputa) no vemos motivos algunos para revocar la decisión venida en apelación, por cuanto que la recurrente no ha aportado ningún elemento de convicción a su favor que nos demuestre que la imputabilidad sobre el incumplimiento del presente contrato obedece a la entidad, ni tampoco existe constancia probatoria en el expediente administrativo para demostrar la veracidad de sus pretensiones. Esas son las razones jurídicas que nos faculta a confirmar la decisión venida en apelación. La entidad se ha apoyado de un extenso informe de justificación técnica y viabilidad para dar a conocer los diferentes incumplimientos en que ha caído la contratista, y esta última quien ha querido desligarse de responsabilidad atribuyendo la culpa al tercero ejecutor, cuando de antemano la ley y



el contrato suscrito ha determinado que es la contratista la única responsable en la no ejecución, y que los problemas contractuales surgidos entre ella y el tercero ejecutor es incumbencia exclusiva de ella, quien fue la que lo contrató y no del Estado, quien ha estado constantemente revisando la obra y pendiente a que se cumplan las condiciones y efectuado los pagos en razón de los avances, con la generación de las cuentas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y la 9, ésta última no satisfecha por el proceso legal en el que se encuentra atravesando **NASE**, pero que escapa de la responsabilidad del Estado.

A consecuencia de lo anterior (incumplimiento), la sanción de inhabilitación al contratista para contratar con el Estado, impuesta por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, es viable por cuanto el Estado mediante su representatividad por la institución ha sido perjudicado ante la no ejecución de la obra contratada, y aunque **NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA, S.A.**, su actividad no se dirige al negocio del contrato (obras, servicios, suministro, etc) sino al tema financiero como garante, la inhabilitación se extiende, al no poder celebrar nuevos contratos con el Estado.

Cabe destacar que a pesar de que la fianza de cumplimiento mantenía una vigencia hasta el día 31 de mayo de 2022, la misma no se encuentra extinguida, toda vez que al presentarse el recurso de apelación, el efecto es suspensivo, y siendo la fianza una garantía y no constituye el contrato principal, su suerte depende de la vigencia del contrato.

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

Por todo lo motivado y fundamentado, consideramos que lo procedente es la confirmación en todas sus partes del Resuelto No. 880-AL de 18 de abril de 2022, que resolvió administrativamente el Contrato No. O-41-2015, proferido por el **MEDUCA**, refrendado el día 6 de enero de 2016.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes, el Resuelto No.880-AL de 18 de abril de 2022, que decidió resolver administrativamente el Contrato No. O-41-2015 de 27 de noviembre de 2015, celebrado para el "Diseño, desarrollo de planos y construcción del Centro de Educación Básico General Miguel Alba, Ubicado en la Provincia de Veraguas, Distrito de Soná, Corregimiento de Soná", proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el Expediente Administrativo que contiene el procedimiento de resolución administrativa del Contrato No. O-41-2015 de 27 de noviembre de 2015, conformado por veintisiete (27) tomos contentivos de Once Mil Quinientas Cincuenta y Cinco (11,555) al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos un (1) día hábil posterior a su publicación en el portal, de conformidad a los efectos procurados por el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, vigente al momento de la convocatoria o perfeccionamiento del contrato en contencioso.

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

**QUINTO: DISPONER** la salida y archivo del Expediente No.073-2022/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

