



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 143-2021

RECURRENTE: INVERSIONES CCO S.A.S.

ACTO RECURRIDO: Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021, por el cual el Ministerio de Educación dispuso resolver administrativamente el Contrato de Obra N°O-01-2018, correspondiente al acto público de selección de contratista N°2017-0-07-0-04-LV-031545.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JOSÉ ARANDA RÍOS.

RESOLUCIÓN N°092-2022-PLENO/TACP de 07 de junio de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, crea en su artículo 136 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (El Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia del recurso de apelación contra la decisión administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato u orden de compra.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 40 de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, en su artículo 217 y subsiguientes, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de apelación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El día 25 de agosto de 2017, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MEDUCA) publicó



la convocatoria del acto público de selección de contratista de Licitación por mejor valor N°2017-0-07-0-04-LV-031545, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas PanamaCompra, para llevar a cabo el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ" (sic), cuya celebración de apertura fue el día 25 de octubre de 2017.

Mediante Resuelto N°93 de 15 de enero de 2018, fue adjudicado el acto público en estudio a la empresa INVERSIONES CCO S.A.S.; consecuentemente las partes suscribieron el Contrato de Obras N°O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, por la suma de DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRECE BALBOAS CON 00/100 (B/. 2, 881,713.00), refrendado por la Contraloría General de la República el día 10 de julio de 2018, conforme fue publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de *PanamaCompra* el día 18 de julio de 2018, y la Orden de Proceder el día 31 de julio de 2018, teniendo en cuenta que el contratista se notificó el día 30 de julio de 2018 de dicha orden para iniciar y ejecutar el contrato en quinientos cuarenta (540) días calendarios. (ver clausula tercera del contrato O-01-2018).

Posteriormente, la entidad contratante, publicó en el Sistema Electrónico "PanamaComopra", el día 25 de agosto de 2021, la Nota N°DM/DNAL-1700-2021 de 09 de agosto de 2021, dirigida al Representante Legal de la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., en la que, le comunica la intención de resolver administrativamente el Contrato de Obras N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, señalando las razones y concediendo el término de cinco (5) días hábiles para que contratista presentara sus descargos y pruebas pertinentes.

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye el Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021, (sic), proferida por MEDUCA publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de *PanamaCompra* el día 21 de septiembre de 2021, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obras N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, suscrito con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., para llevar a cabo el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", e inhabilitó a la contratista para participar en actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado, por el término de tres (3) años.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

El licenciado Jorge Acosta, apoderado legal de la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., interpuso recurso de apelación contra el Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021 y en su escrito, visible de foja 014 a 020 del expediente del Tribunal, se opuso a los señalamientos en los que la entidad fundamentó su decisión de resolver administrativamente el Contrato de Obras N°O-01-2018 de 21 de mayo de 2018.

El apoderado legal de la empresa INVERSIONES CCO S.A.S dentro de su escrito alegó lo siguiente:

**II. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA EL PRESENTE RECURSO DE APELACION:**

PRIMERO: La empresa **INVERSIONES CCO S.A.S.**, posterior a los trámites de selección de rigor, resultó adjudicataria del Acto Público de Selección de Contratistas No.2017-0-07-0-04-LV-031545; y en consecuencia suscribe con el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Contrato No.O-01-2018 para el diseño y construcción, ampliación y remodelación general del Centro Educativo Victoriano Lorenzo, ubicado en el corregimiento de Las Lomas, distrito de David, provincia de Chiriquí.

SEGUNDO: A través de Nota No.DM/DNAL-1700-2021 fechada 9 de agosto de 2021, la entidad contratante comunicó su intención de resolver administrativamente el Contrato *in comento*, alegando modularmente lo siguiente:

- La no presentación, por parte del contratista, de endosos vigentes que permitieran extender la ejecución del contrato a través de una segunda adenda, según indican que requirieron con Notas reiteradas en distintas fechas desde noviembre de 2020 hasta abril de 2021.
- El abandono o suspensión de la obra sin autorización debidamente expedida por parte de la entidad licitante, según Informes de inspecciones realizadas en distintas fechas desde marzo de 2021 hasta junio de 2021.

TERCERO: Mediante Nota No.CCO-305-2021 fechada 12 de agosto de 2021, de manera categórica responde el contratista, entre sus alegaciones, modularmente lo siguiente:

- Que un atraso por múltiples causas no imputables al contratista, advertidas mediante notas desde finales del 2018, originaron la necesidad de suscribir con urgencia una primera adenda de tiempo, tal cual lo reconoce la entidad contratante, quien se encargó de empezar su redacción.
- Que el contratista manifiesta su premura de que se proferiera dicha primera adenda, ante el hecho de que el proyecto era financiado a través de líneas de *factoring* empresarial prontas a vencer, reiterado mediante múltiples Notas enviadas por el contratista desde el julio de 2019 hasta mayo de 2020.
- Que no fue sino hasta octubre de 2020 que se suscribe esta primera adenda, y hasta abril de 2021 que se refrenda, habiendo transcurrido un total de 650 días de atraso adicional (de los cuales sólo los últimos 120 días permaneció el documento en Contraloría para refrendo).
- Que el atraso no solo produjo el rechazo de cuentas pendientes, sino que además, en el interin, arribo la fecha hasta la cual se mantenía vigente el contrato, según adendado (11 de julio de 2020), encontrándose este paradójicamente vencido una vez fue proferida y refrendada dicha adenda; imposibilitando así que siguiera el contratista contando con el respaldo y aval de las instituciones financieras y aseguradoras que sólo hasta esta fecha podían garantizar sus obligaciones.
- Que desde abril de 2018, mediante múltiples comunicaciones directas con los cotizadores de la entidad contratante, se les pone de manifiesto la existencia de ítems y cantidades realmente requeridas, superiores a aquellas indicadas en el Pliego de Cargos; respondiendo la entidad licitante que posterior a las órdenes de proceder evaluarían la necesidad de homologar y hacer cambios por compensación.
- Que estos procedimientos administrativos anómalos en los que la entidad contratante involucró al contratista, no resolvieron ninguna de las incongruencias primigenias, sino que por el contrario acrecentaron la onerosidad del proyecto para el contratista, por lo que desde enero de 2020 este solicita en reiteradas ocasiones, el restablecimiento del equilibrio contractual a través de una adenda a los costos.
- Que hasta la fecha la segunda adenda que corrigiera todo lo anteriormente expuesto en cuanto a tiempos y costos, jamás fue proferida, encontrándose el contrato vencido desde el 11 de julio de 2020; y es este hecho es el que imposibilita tanto que se proferieran endosos para garantía alguna, como avances físicos de la obra contratada.

CUARTO: A pesar que en virtud de las respuestas proferidas, se señalaba directamente los motivos/ razones que explican, sin lugar a dudas, el porqué de los hechos, la entidad contratante decide proferir el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, por el cual se resuelve administrativamente el Contrato; acto administrativo hoy atacado por esta vía y que al motivar, indica someramente, lo siguiente:

- Que es una potestad facultativa de la entidad contratante decidir si aprueba o no modificaciones y adiciones a los contratos.
- Que el no haber recibido pagos no es óbice para la paralización de la obra contratada.
- Que le era su responsabilidad mantener la vigencia de sus pólizas, no encontrando justificación para el vencimiento del último endoso.

QUINTO: Las consideraciones establecidas por la entidad al momento de motivar su acto administrativo, no encuentran asidero jurídico alguno, puesto que existe contundente caudal probatorio que revela que la cronología de todos los eventos y que exponemos así:



1. La falta de ajustes al objeto contractual de manera tal que fuese cónsona la realidad de lo requerido en relación con lo licitado, generó atrasos no imputables al contratista. (violentando el principio de equilibrio contractual).
2. Los atrasos produjeron una carga económica desequilibrante para el contratista, y un desfase de los tiempos de ejecución de la obra, por lo que oportunamente se solicita el restablecimiento de ambas situaciones vía adenda.
3. La entidad contratante demora de manera tan excesiva la formalización de la adenda, que no solamente se bloquean las líneas de financiamiento del contratista, sino que además se le rechazan las cuentas pendientes y se arriba a la fecha de vencimiento tanto original como aquella propuesta en la adenda, antes de que fuese proferida y refrendada la misma.
4. Encontrándose vencido el contrato, el contratista no puede legalmente ni renovar endosos de garantías de ningún tipo, ni tampoco continuar con los trabajos propuestos.
5. Todo lo anterior, produjo los resultados que hoy endilga la entidad al contratista.

Así las cosas, mal puede la entidad licitante atribuir o imputar el incumplimiento de las condiciones pactadas al contratista, si corresponde por Ley que la entidad, como defensora de los intereses del Estado panameño, quien velase por el pronto restablecimiento del equilibrio contractual; cuando, muy por el contrario, su injustificado atraso al proferir la adenda, produce el arribo de la fecha de expiración del contrato y consecuentemente, al encontrarse este expirado, se imposibilita la obtención de los endosos de las garantías y se promueve la deserción de la obra, ambas situaciones las cuales en vez de intentar remediar, pretende la entidad atribuírselas al contratista, quien con desesperado esmero intento enmendar cada disyuntiva, a costa de la ruina de su prospecto económico.

Todo esto, sin escapar de la realidad económica producida por la pandemia. Costos de los materiales excesivamente caros (metal por ejemplo), dificultad para contratar mano de obra, cambios realidades de inversión en políticas de salud para ejecutar obras, para real de la obra por políticas de salud a nivel nacional (Decretos Minsa), mascarillas, alcohol, gel, guantes, etc, que la entidad pretende desconocer o peor, hacer ver que simplemente el contratista la esuma sin afectarse en nada. Planteamiento imposible de entender desde cualquier lógica, sobre todo, desde la lógica del mercado que cambió entre 2019 y 2020.

SEXTO: Situaciones como la que nos ocupan, en la que ajustes necesarios al objeto contractual producen atrasos que no fueron subsanados oportunamente por la entidad contratante, pese a la incontable reiteración por parte del contratista, y que luego se le pretender imputar a este; ya han sido objeto del pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), en Resoluciones como aquella de No. 100/TACP de 30 de junio de 2020, bajo la ponencia del magistrado Diógenes de la Rosa, en la que se resuelve el Recurso de Apelación Incoado por CONSORCIO COLON 2017, y se expresa lo siguiente:

"La obligación de la entidad es cumplir con el compromiso que contractualmente les correspondan, de forma que el contratista pueda ejecutar oportunamente lo previsto en el contrato y en el pliego de cargos, recordando que una vez perfeccionado el contrato, obligan no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según la naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley."

***D**ebe tenerse en consideración que la construcción de obras involucra diversos elementos que deben ser organizados logísticamente por el contratista. No es dable esperar que el contratista tenga a sus trabajadores inactivos, sin producir, a la espera de la entidad.*

***S**obre la base de lo anterior, existen obligaciones para ambas partes, las cuales deben ser cumplidas de forma correcta y sin ventajas entre una u otra, pues así, como es obligación de la contratista realizar la obra, la misma necesita las condiciones necesarias para que dicho trabajo llegue a un feliz término, es allí en donde entra la competencia y la buena fe de la entidad en allanar el camino al CONSORCIO COLON 2017, para que pueda desarrollarse sin ningún tipo de impedimento o circunstancia, razón por la cual excluimos de responsabilidad alguna a la apelante respecto al incumplimiento en la finalización de la obra en el tiempo contratado"*

SEPTIMO: Como corolario de lo anterior y con respecto a la vigencia de los endosos, como supuesta causal de resolución, no es posible pretender que la aseguradora renueve una garantía a través de un endoso, si esta no encuentra su soporte en un instrumento jurídico vigente.

Al respecto, tenemos que aun cuando existiera la voluntad de celebrar adendas posteriores, es necesario que estas se concreten de manera anterior a la emisión de extensión alguna de las garantías, pues requieren descansar sobre una obligación principal cuya validez no sea objeto de cuestión.

Tanto es así, que nuestro Código Civil patrio, indica que la fianza debe ser expresa, y que sus efectos no pueden extenderse más allá del plazo convenido en el documento en que reposa la obligación principal y del que deriva la fecha perentoria de esta; que en el caso en concreto, era el 11 de julio de 2020.

A saber, el artículo 1517 de la excerta legal precitada, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 1517: La fianza no se presume; debe ser expresa y no puede extenderse a más de lo contenido en ella."

Además, existen en nuestra jurisprudencia nacional, diversos pronunciamientos de nuestra máxima corporación de justicia, como aquel contenido en la sentencia de del 27 de abril de 2017, en donde la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente

"Así las cosas, este Tribunal estima que no puede atribuírselo a la parte actora, las irregularidades en que incurrió la administración a la que hemos aludido, como la de extender el plazo de entrega de una obra sin constituirse la adenda del contrato, y con ello un endoso de la fianza, y la de resolver un contrato luego de haber vencido el término original de entrega de la obra, y sin haberse observado los trámites previstos en la ley, porque en sentido contrario se podría estar vulnerando el principio de buena fe que aplica en nuestro orden jurídico, conforme ha sido reiterado por la jurisprudencia de esta Sala."

"Así las cosas, este Tribunal considera que prospera el cargo de ilegalidad de la parte actora que se dirigen fundamentalmente a que el"



reclamo de la fianza fue presentado extemporáneo, porque ya había vencido el periodo de ejecución de la obra, y consecuentemente el debido proceso de que el incumplimiento se da cuando se emita el acto de resolución administrativa del contrato motivado, no así por una notificación del inicio del trámite para ello, de ahí que este Tribunal estima que se han vulnerado los artículos 102 y 115 de la Ley 22 de 2006, y consecuentemente de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000."

Conforme a lo antes expresado, se colige que la fianza de cumplimiento se encontraba extinta de pleno derecho al haber arribado la fecha de culminación del contrato y por tanto del cuarto y último endoso.

Por tanto pretender que se volviese a endosar de manera posterior, y sin modificaciones a la vigencia del contrato, es un absurdo procesal imposible de imputar al contratista; y que como yerro que motiva la resolución administrativa de este Contrato, debe ser por su digno tribunal remediado.

III. PETICIÓN ESPECIAL

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, solicitamos al Augusto Tribunal a su cargo,

Repone y ORDENE dejar sin efecto, el Resuelto No. 4878 de 5 de octubre de 2021, emitido por el Ministerio de Educación por medio del cual se **RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO 0-001-2018 PARA EL "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN EN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ"**.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

Mediante Nota DNAL-CTO-104-4110 de 18 de octubre de 2021 (ver en la sección de documentos adjuntos del Sistema Electrónico del acto público en estudio), en dónde el director de la Dirección Nacional de Asesoría Legal de MEDUCA, y atendiendo las observaciones señaladas por la Secretaría Técnica de Impugnación, nos remitió el expediente administrativo original del acto apelado, según informe secretarial que reposa a foja 204 del expediente del Tribunal.

V. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

El tribunal de la causa a través de la Resolución N°001-2022-Pruebas/TACP de 04 de enero de 2022, previo trámite administrativo, admitió las pruebas documentales presentadas por el recurrente (ver fojas 227 a 230 del expediente del tribunal).

VI. ANÁLISIS Y EVACUACIÓN DEL INCIDENTE TERCERO COADYUVANTE.

EL Tribunal de la causa mediante Resolución N°028-2022-TACP de 30 de mayo de 2022 (Admisión de Incidente), admitió el escrito presentado por la firma de abogados SUCRE, ARIAS & REYES, en calidad de apoderados legales de la sociedad denominada SEGUROS SURAMERICANA, S.A. (en lo sucesivo SEGUROS SURA), quienes intervienen en calidad de tercero coadyuvante dentro del Recurso de Apelación presentado por la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., contra el Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021, (sic), proferida por MEDUCA publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de *PanamaCompra* el día 21 de septiembre de 2021, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obras N°O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, para llevar a cabo el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", e inhabilitó a la contratista para participar en actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado, por el término



de tres (3) años.

El tercero coadyuvante, manifestó entre otras cosas que, el contrato desde 11 de julio de 2020 en referencia se encontraba vencido, razón por la cual no correspondía someter la aprobación de la respectiva adenda; es decir, según el tercero lo que correspondía era liquidar el contrato previo a las actividades ejecutadas a la fecha del contrato por parte del fiado tal como lo tiene previsto el artículo 99 de la Ley 22 de 2006 (Texto Único ordenado por la Ley 61 de 2017).

Destacó el tercero coadyuvante que, al no refrendarse la Adenda N°2, propuesta por el MEDUCA, por extensión de tiempo al contrato, ante la solicitud de prórroga del Fiado, antes de la finalización de vigencia del Contrato O-01-2018, mal podía considerarse vigente el contrato y mucho menos dar inicio de los trámites de resolución de contrato.

Alude los apoderados legales de SEGUROS SURA, que existe claramente probada la prescripción de la acción de resolución administrativamente de contrato al no desarrollarse dentro de la vigencia del contrato y sobre todo que, la fianza y sus endosos habían vencidos.

Solicita el incidentista a este agosto Tribunal que, se revoque los efectos del Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021, (sic), proferida por MEDUCA publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de *PanamaCompra* el día 21 de septiembre de 2021, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obras N°O-01-2018 de 21 de mayo de 2018.

Siendo así, la apelante INVERSIONES CCO S.A.S., el día 6 de junio de 2022, a la 1:34 p.m., presentó en la Secretaría General de este Tribunal, escrito denominado "CONTESTACIÓN DE INCIDENTE", el cual fue debidamente publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". (visible a folios 245-246 del Expediente Jurídico).

- Análisis del Incidente:

El Tribunal de la causa luego de analizar el escrito presentado por el Tercero Coadyuvante y en defensa de la tutela efectiva administrativa y el debido proceso legal, pasará a resolver Incidente de Tercero presentado por SEGUROS SURA, lo cual quedará la decisión consignada dentro del presente recurso.

El Tribunal es del criterio de en toda contratación debe tenerse presente "los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos".

El Contrato O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, refrendado el día 10 de julio de 2018; previa notificación del contratista de la Orden de Proceder la cual se dio el día 30 de julio de 2018, y publicada en el sistema el día 31 de julio de 2018 a fin de que la empresa iniciará la ejecución de la obra en cumplimiento de cada una de las cláusulas contractuales

Al visualizar el expediente administrativo como el electrónico, la entidad contratante cumplió con el presupuesto contemplado en el artículo 100 de la Ley 22 de 2006, al publicar la Orden de Proceder en la licitación 2017-0-07-0-04-LV-031545; lo que se traduce en el inicio y ejecución de la obra por el término de quinientos cuarenta



(540) días calendarios, el cual contempla una vigencia de seiscientos (600) días, salvo extensiones a que diera lugar.

Al visualizar la Orden de Proceder, se contempló fecha de inicio para el día 31 de julio de 2018 y finalización para el 21 de enero de 2020; sin embargo, se gestionó y autorizó una prórroga por 172 días calendarios para que la contratista culminará los trabajos de acuerdo con el contrato de obra O-01-2018. Una vez aprobado los 172 días calendarios, la entidad realizó los trámites que contempla para la consecución de la respectiva adenda junto con el refrendo de la Contraloría General de la República.

Es importante destacar que, la Adenda N°1, luego de los trámites administrativos internos de la entidad contratante y de los esfuerzos realizados por la contratista para la actualización y vigencia de la fianza de cumplimiento, se suscribió el día trece (13) de octubre de 2020, y refrendada el 27 de abril de 2021; expediente este que estuvo 120 días en la Contraloría General de la República.

También consta en el sistema electrónico de "PanamaCompra", la publicación de la Nota DM/DNAL-1700-2021 de 09 de agosto de 2021, con copia a la Aseguradora, mediante la cual la entidad contratante informó a la contratista del inicio del trámite que contempla el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, por supuestos incumplimientos en la ejecución contractual, así como la ejecución de la fianza de cumplimiento N°031850732.

El Tribunal de la causa, observa que, la contratista hoy apelante, hizo uso del derecho que le confiere la ley, al contestar dentro del término mediante nota CCO-305-2021 de 12 de agosto de 2021, lo endilgado por la entidad contratante.

Claramente la entidad contratante, en virtud a todas las consideraciones y argumentos técnicos prohijados por la unidad técnica y por el representante legal, profirió el Resuelto N°4878 de 05 de octubre de 2021, mediante la cual se dispuso resolver administrativamente el Contrato N°O-01-2018, suscrito con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S.; acto administrativo publicado en el sistema electrónico de PanamaCompra del acto público de marras, sin obviar que uno de los dispositivos del resuelto así como en la nota dónde inicia el trámite de resolución de contrato, se dejó sentado la obligación de notificar a la aseguradora.

Al respecto, el artículo 112 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 61 de 2017, ley vigente al momento de ser refrendado el contrato, establece la competencia de la Contraloría en materia de las fianzas; así:

Artículo 112. Competencia de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República absolverá las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes.

Las entidades públicas o entes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia.

Las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contraloría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes. (el subrayado es nuestro).

El Decreto Núm.21-Leg de 28 de marzo de 2018, que reglamentan las fianzas, entre



estas la de Cumplimiento establece que, es potestad de la Contraloría absolver todo lo concerniente a la ejecución y extinción de las garantías, entera exclusiva de dicha entidad; sin embargo, sin entrar a usurpar competencia, este Tribunal de la causa, es del criterio que, la entidad se circunscribió con el procedimiento que exige la Sección 2, artículo 15 y subsiguientes así como el modelo de la Fianza de Cumplimiento, toda vez que, se publicaron y notificaron a la vez la intención de Resolución administrativa y el acto administrativo que declaró resuelto el contrato en estudio. Tomando en consideración que, la vigencia también corresponde a la liquidación razón por la cual, aún no consta en el expediente de marras celebración alguna entre las partes de la liquidación de contrato tal como demanda el artículo 99 de la ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 61 de 2017, así:

Artículo 99. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación.

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

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

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

Toda liquidación de contrato deberá contar con la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República. (el subrayado es nuestro)

Cabe resaltar que, en el expediente administrativo del contrato en referencia, la empresa Contratista presentó varias cuentas por avance de obras cuyo monto cobrado asciende por B/. 1,188,317.83 (ver cuentas tramitadas-Dpto de Ejecución e inspección de cuentas Foja 4645), de acuerdo con la Ficha Técnica de Ejecución e Inspección de fecha 20 de enero de 2020, con un porcentaje de avance hasta esa fecha de 45.49% (ver foja 3304-3308 Tomo VIII).

La empresa contratista manifestó y dejó plasmada la intención de dialogar para llegar a un acuerdo dado que es la comunidad educativa la que se vería afectada por la resolución de contrato. Sin embargo, a pesar de ello, la contratista no continuó con las labores encomendadas en el contrato de referencia, toda vez que, es responsabilidad terminar la obra de acuerdo con el cronograma de trabajo.

A foja 3536 del Tomo IX, pernota la nota No DINIA.GSP.139.0107-21 de 23 de abril de 2021, en donde la Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura, le solicita al representante legal de la empresa contratista INVERSIONES CCO, S.A.S., los endosos a la Fianza de Cumplimiento No 031850732, póliza de Todo Riesgo de Construcción No 151806284, emitidas por SEGUROS SURAMERICANA, S.A.; manifestando la entidad en dicha misiva el porcentaje de avance físico de 49.53%.

En el expediente del contrato de marras, pernotan los informes técnicos y resúmenes ejecutivos, mediante los cuales la unidad técnica del Ministerio de



Educación manifiesto la situación actual del proyecto; destacando el abandono del proyecto por parte del contratista desde febrero de 2020: Ver Resúmenes Ejecutivos de fecha: 15 de marzo de 2021 (foja 4712 Tomo XI); 29 de abril de 2021 (foja 4715 Tomo XI); 28 de mayo de 2021 (foja 4664 Tomo XI); 29 de junio de 2021 (foja 4732 Tomo XI), además de 7 cuentas pagadas por alrededor de B/ 1, 188,317.83.

Es evidente que, el Contratista no cumplió con la ejecución del contrato de Obra N° O-01-2018, dado que existen los informes técnicos y justificativos que corroboran el atraso y desfases del cronograma del contrato. Pese a ello, la entidad le solicitó a la contratista la aportación del endoso de la fianza de cumplimiento, a pesar de que el Contrato estableció que, es deber de la contratista actualizar la póliza. (ver la cláusula Decimo Segunda).

Conclusiones en torno al Incidente del Tercero:

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

Todo contrato suscrito entre las partes, en el ámbito administrativo, deviene a raíz de una serie de implicaciones que va desde la cotización de mercado hasta recorrer todas las etapas establecidas en la contratación pública hasta la liquidación de este. Por lo tanto, una vez se entiende perfeccionado el contrato, es decir, se cuente con el refrendo por la Contraloría posterior publicación y notificación de la orden de proceder, empezaría correr los términos fatales para la consecución de este por parte del Contratista; cuales se mantienen vigentes mientras no se liquide el contrato. (el subrayado es nuestro)

Cada contrato generado por la Entidad Licitante implica que los bienes, servicios u obras serán ejecutados finalmente por el contratista, cuyo interés es procurar la mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos que administra y la conducción de los procedimientos de contratación se materialicen conforme a las normas y los procedimientos establecidos.

Es evidente que, la entidad ha tenido la convicción de, procurar la conclusión de la obra por el contratista del centro educativo Victoriano Lorenzo, para el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", lo que implica los mecanismo de procedimiento de resolución de contrato contemplado en el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, para poner fin la relación contractual, dado que en medio se encuentra el clamor de la comunidad educativa del área de obtener pronta respuesta del cumplimiento de la obra.

Es de advertir que, la norma es clara al señalar que, al momento de suscribir el contrato y al darse las reglas para las modificaciones adiciones al contrato, el contratista tiene la obligación de continuar el contrato. (ver artículo 91 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017):



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

Si bien es cierto, se aduce que el contrato se encuentra vencido, así como la fianza y póliza, este Tribunal es del criterio que, el contrato de obra se extingue cuando se concluye la obra en su totalidad de acuerdo con cada una de las cláusulas contractuales. Por lo tanto, la norma es clara al señalar que, los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación; veamos lo que contempla la normativa en relación con la liquidación de contrato:

Artículo 99. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación.

Para efectos de este Artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.(subrayado es nuestro).

Al respecto, la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las entidades, ya que la Ley lo ordena indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a la Contraloría General de la República, para rubricar el acta en cuestión, a fin de que no queden saldos pendientes de una u otra parte.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Obra N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, suscrito por el Ministerio de Educación con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., enmarcándose su conducta en el numeral primero del aludido artículo 126 “*incumplimiento de las cláusulas pactadas*”; facultándose así al Ministerio de Educación, para resolver administrativamente el aludido Contrato de Obra.

Por lo tanto, no el Tribunal de la causa, declara no probado el incidente presentado por la aseguradora denominada SEGUROS SURA, dentro del expediente de marras, relativo al Recurso de Apelación presentado por la empresa contratista INVERSIONES CCO S.A.S., contra el Resuelto N° 4878 de 05 de octubre de 2021, mediante la cual el MEDUCA dispuso resolver administrativamente el Contrato N° O-01-2018.

VII. ANALISIS DEL TRIBUNAL

De los estudios valorativos del análisis del caso se justifica en cuanto a las disposiciones aplicables al momento de la perfección, ejecución y terminación del contrato, tomando como fuente de referencia los artículos 215, 266 y 298 de la Constitución Política de nuestro país, en el sentido de apegarse al reconocimiento



del derecho sustantivo, más que a las meras formalidades; a procurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación; así como la exigencia de garantizar la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados, en este caso, del mercado público de contrataciones.

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

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

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

La presente encuesta jurídica, la hacemos con fundamento en el artículo 30 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el sentido que, al hacer la interpretación de las normas de los procedimientos de selección de contratista, tomamos en consideración “los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. Sin desatender el principio de congruencia, en el que este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo solicitado por el recurrente.

VII.I Escrutinio del procedimiento de resolución administrativa ejercido por MEDUCA al Contra de Obra N° O-01-2018.

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

El artículo 149 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, consagra los mecanismos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido.

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

Al visualizar la sección de documentos adjuntos, del Sistema Electrónico “PanamaCompra”, de la referida licitación, nos percatamos que, una vez refrendado el Contrato O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, el día 10 de julio de 2018; previa



notificación del contratista de la Orden de Proceder la cual se dio el día 30 de julio de 2018, y publicada en el sistema el día 31 de julio de 2018 a fin de que la empresa iniciará la ejecución de la obra en cumplimiento de cada una de las cláusulas contractuales.

Tomando en consideración la normativa aplicable al momento del perfeccionamiento del contrato por parte de la Contraloría, el artículo 100 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, establece que, la obra empezará en la fecha prevista en la Orden de Proceder. Veamos lo que estipula la norma aplicable:

Artículo 100. Inicio de la ejecución de la obra. La ejecución de la obra se iniciará en la fecha señalada en la orden de proceder expedida por la entidad contratante, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos, y si nada se hubiera previsto al respecto en este, la fecha de inicio de la obra se establecerá dentro de los treinta días siguientes a la del perfeccionamiento del contrato. Antes de expedir la orden de proceder, la entidad contratante verificará la regularidad de todas las situaciones existentes, desde el punto de vista legal, presupuestario, técnico y físico del sitio en el cual se realizarán las obras contratadas, que permitan la ejecución ininterrumpida de la obra. (el subrayado es nuestro).

Literalmente, la entidad contratante cumplió con el presupuesto contemplado en el artículo 100 de la Ley 22 de 2006, así se corrobora la publicación de la Orden de Proceder en la licitación 2017-0-07-0-04-LV-031545; lo que se traduce en el inicio y ejecución de la obra por el término de quinientos cuarenta (540) días calendarios, el cual contempla una vigencia de seiscientos (600) días, salvo extensiones a que diera lugar. Para mayor ilustración de los lectores, traeremos a consideración lo medular de lo establecido en la Orden de Proceder y el Contrato O-01-2018:

República de Panamá
Ministerio de Educación
Deposito de la Ministra

DNIA.GSP.139.3.0031-18

ORDEN DE PROCEDER

La suscrita Ministra de Educación, en cumplimiento de lo establecido en literal d de la cláusula tercera del Contrato O-01-2018 autoriza a la empresa, **INVERSIONES CCO S.A.S., cuyo representante legal es JORGE ALEXANDER REYES CORTES** para que inicie formalmente los trabajos de **"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ"** por la suma de **"Dos millones ochocientos ochenta y un mil setecientos trece balboas con 00/100"** (B/2,881,713.00), el día hábil siguiente a la fecha de notificación.

La cláusula tercera del contrato estipula que **EL CONTRATISTA** está obligado a ejecutar la obra y terminarla íntegra, en un periodo de quinientos cuarenta (540) días calendario contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de la presente orden.

Dado en la ciudad de Panamá el día dieciocho (18) del mes de julio de 2018.

Marcela Paredes de Vásquez
MARCELA PAREDES DE VÁSQUEZ
Ministra de Educación

El día de hoy 30 de Julio 2018
Notifique al Sr. (a) *Jorge Reyes C.*
de la presente Orden de Proceder.
Firma: *Jorge Reyes C.*
Cédula: *12.854.100.2*

Fecha de Inicio: 31-Jul-2018
Fecha Final: 21-Jul-2020



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

5914773

CONTRATO No. 0-01-2018
ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Y
INVERSIONES CCO S.A.S.

ADJUDICADO MEDIANTE RESUELTO N°93 DE 15 DE ENERO DE 2018

PROYECTO: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ".

Entre los suscritos, MARCELA PAREDES DE VÁSQUEZ, mujer, panameña, mayor de edad con cédula de identidad personal No. 8-230-451, en su condición de Ministra de Educación, actuando en nombre y representación de EL ESTADO, por una parte, y por la otra parte, JORGE ALEXANDER REYES CORTES, varón, de nacionalidad Colombiana, mayor de edad, con Pasaporte No. AM531107, actuando en nombre y representación de la Empresa INVERSIONES CCO S.A.S., Sociedad Extranjera debidamente registrada en la Sección de Micropelículas (Mercantil) a Folio No. 155654147 del Registro Público de Panamá, en lo sucesivo se le denominará EL CONTRATISTA, han convenido en celebrar el siguiente contrato, el cual fue adjudicado mediante Resuelto No. 93 de 15 de enero de 2018 y basado en la Licitación por Mejor Valor No. 2017-0-07-0-04-LV-031545, y en los siguientes términos y condiciones:

PRIMERA: Objeto del Contrato. El objeto de este Contrato es la ejecución de los trabajos del Proyecto: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", de acuerdo con la propuesta presentada por EL CONTRATISTA en la Licitación por Mejor Valor No. 2017-0-07-0-04-LV-031545, ubicada en el Corregimiento de Las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí, código de ubicación 4506, Folio Real N°28005.

TERCERA: Obligaciones del Contratista. EL CONTRATISTA se obliga a:

- a. Llevar a cabo por su cuenta, en su totalidad en el plazo establecido los trabajos del Proyecto: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", de acuerdo con la propuesta presentada por EL CONTRATISTA en la Licitación por Mejor Valor No. 2017-0-07-0-04-LV-031545, los planos y especificaciones técnicas y todas y cada una de las disposiciones complementarias contenidas en el Pliego de Cargos.
- b. Suministrar por su propia cuenta, todos los materiales, maquinarias, equipo, incluyendo combustible, herramientas, accesorios, transporte y conservación de los mismos durante el periodo de construcción, garantía, financiamiento, mano de obra, técnicos, especialistas y cualquier otro recurso y aportes incidentales que se requieren para la terminación satisfactoria de los trabajos a que se refiere este CONTRATO.
- c. Entregar a EL ESTADO una Fianza de Cumplimiento del presente CONTRATO. EL CONTRATISTA hace entrega de la Fianza de Cumplimiento No. 031850732 y Endoso N°1, por el monto de DOS MILLONES DIECISIETE MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE BALBOAS



CON 10/100 (B/. 2,017,199.10), emitida por Seguros Suramericana, S.A., que cubre el 70% del monto total del contrato y tendrá una vigencia por todo el periodo de ejecución del contrato principal, y al término de la liquidación, más el término de tres (3) años, para responder por los defectos de reconstrucción de la obra o bien inmueble. Esta fianza puede constituirse en dinero en efectivo, en títulos de crédito de EL ESTADO, en póliza de compañías de seguros, mediante garantía bancaria o cheques librados o certificados por bancos locales. Esta fianza deberá garantizar todas y cada una de las obligaciones que contrae el contratista, y se emitirá a favor del Ministerio de Educación/Contraloría General de la República. En caso de incumplimiento la entidad contratante comunicará por escrito a la Fiadora y a el contratista, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de alguna de las causales que puedan dar lugar a la resolución administrativa del contrato o que se haya dado inicio a las diligencias de investigación para el mismo fin. El incumplimiento se da con la expedición de la resolución que resuelve administrativamente el contrato. La Fiadora dispondrá de un término de treinta (30) días calendario siguientes a la notificación del incumplimiento para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la Fiadora y a cuenta y riesgo de esta tenga capacidad técnica y financiera a juicio de la entidad oficial. En las Fianzas de Cumplimiento debe utilizarse el texto de modelo de fianza, aprobado por la Contraloría General de la República, incluido en los Formularios del Pliego de Cargos y Especificaciones.

- d. Entregar la OBRA descrita en la cláusula Primera, que antecede, total y debidamente terminada dentro del término de **QUINIENTOS CUARENTA (540) DÍAS** calendario contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de la Orden de Proceder, salvo extensiones a que hubiere lugar. El contrato contempla una vigencia de **SEISCIENTOS (600) DÍAS**, salvo extensiones a que diera lugar.
- e. Permitir que **EL ESTADO** tenga acceso a la OBRA en todo momento, por medio de inspectores o supervisores, para velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por **EL CONTRATISTA** en este **CONTRATO**. **EL CONTRATISTA** dará las facilidades apropiadas para dicho acceso e inspección, teniendo **EL ESTADO** la facultad de hacer recomendaciones sobre cuestiones relacionadas a la OBRA, basadas en las especificaciones de ésta, las cuales deben ser satisfactorias y prontamente atendidas por **EL CONTRATISTA**.
- f. **EL ESTADO** se reserva el derecho de efectuar cambios en los planos y especificaciones durante el desarrollo de los trabajos descritos en el literal a, de la Cláusula Tercera, cuando así lo estime conveniente.
- g. Mantener al frente de la OBRA, objeto del presente **CONTRATO**, a una persona idónea debidamente autorizada, encargada de ejecutar las instrucciones que le imparta el inspector y/o supervisor, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para **EL CONTRATISTA**, de conformidad con lo que establecen las Especificaciones Técnicas.
- h. **EL CONTRATISTA** es responsable de todo lo concerniente a la obtención de los permisos municipales necesarios para la ejecución de la Obra y efectuará los trámites correspondientes, estando los pagos por derechos inherentes a su cargo.
- i. **EL CONTRATISTA** se obliga a cumplir con todos los procedimientos e instrucciones establecidos por la Entidad y la Legislación correspondiente, en lo que respecta al Medio Ambiente y a la Seguridad y Salud Ocupacional.
- j. Atender prontamente todas las recomendaciones que le haga la Entidad Contratante, siempre que tales recomendaciones estén basadas en las especificaciones y demás anexos del pliego y contrato.
- k. Efectuar por cuenta propia todas las reparaciones y composiciones de desperfectos que puedan producirse por construcción deficiente durante el periodo de tres (3) años siguientes a la entrega y aceptación de la OBRA.
- l. Será responsabilidad de **EL CONTRATISTA** que cualquier descubrimiento de interés histórico o de otra naturaleza o de valor significativo que se descubra en la zona de la obra sea notificado de inmediato a la Supervisión, quien notificará a la vez a la Entidad acerca del





descubrimiento y determinará la manera de proceder de acuerdo a las disposiciones vigentes sobre el particular.

- m. Guardar reserva y no hacer uso de la información suministrada por la Entidad Contratante.
- n. Mantener la más estricta reserva de la información, al igual que todos sus colaboradores o terceros en general que actúen en su nombre y/o representación, por lo que no podrá revelar, divulgar, comunicar, exhibir, vender, mostrar, utilizar, y/o emplearla, por sí o por intermedia persona, la información que reciba de la entidad contratante, entendiéndose por tal, cualquier entidad pública y los servidores públicos o agentes que actúen en su nombre y representación para fines particulares, comerciales o cualquier otra finalidad distinta acordada, sin que medie autorización expresa de la entidad contratante.
- o. Cumplir fielmente con el contenido de los documentos del contrato y lo dispuesto en las leyes, decretos, acuerdos municipales y demás disposiciones legales vigentes, así como asumir los gastos que de ellas se genere, sin que constituya costo adicional para la entidad contratante.
- p. El Contratista deberá implementar las acciones necesarias para el real cumplimiento del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006 de Contratación Pública, leyes, resoluciones ordenanzas municipales aplicables a la Obra; así como para el suministro y transporte de materiales y equipos, acciones que se compromete a cumplir y respetar, no teniendo la Entidad responsabilidad frente a las reclamaciones a que diere lugar el Contratista por infracción de las mismas.

Al visualizar la Orden de Proceder, se contempló fecha de inicio para el día 31 de julio de 2018 y finalización para el 21 de enero de 2020; sin embargo, se gestionó y autorizó una prórroga por 172 días calendarios para que la contratista culminará los trabajos de acuerdo con el contrato de obra O-01-2018. Una vez aprobado los 172 días calendarios, la entidad realizó los trámites que contempla para la consecución de la respectiva adenda junto con el refrendo de la Contraloría General de la República. Es meritorio señalar en la parte motiva la presente resolución el Resuelto 3241-A de 12 de octubre de 2020.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
Resuelto No. 3241-A

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Panamá 12 de octubre de 2020

POR EL CUAL SE OTORGA EXTENSIÓN DE TIEMPO AL CONTRATO O-01-2018 PARA EL PROYECTO DE: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ".

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Educación suscribió el Contrato O-01-2018 con la empresa **INVERSIONES CCO S.A.S.**, para el proyecto: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ";

Que mediante Orden de Proceder, se autorizó a la empresa **INVERSIONES CCO S.A.S.**, para que inicie formalmente los trabajos, cuya fecha de inicio de ejecución fue a partir del día 31 de julio de 2018;

Que a través de la Nota No.CCO-164-2019, fechada 17 de julio de 2019, la empresa **INVERSIONES CCO S.A.S.**, solicitó extensión de plazo del proyecto por ciento setenta y dos (172) días calendario, a fin de completar el proceso;

Que mediante **Nota de Justificación de la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, fechada 15 de enero de 2020**, y con viabilidad del Viceministro de Infraestructura Educativa se indica que la justificación por extensión de tiempo obedece a las siguientes razones;



I. LO SOLICITADO POR EL CONTRATISTA:

Mediante nota CCO-164-2019, con fecha 17 de julio del 2019, la cual sustentó atrasos en el proyecto a causa de la aprobación en el estudio de suelos por las siguientes razones:

II. VIABILIDAD DE LA SOLICITUD:

Para determinar la viabilidad de la solicitud, se procedió a verificar y analizar la petición del Contratista, lo que vemos viable la justificación de Prórroga, debido a lo siguiente:

- 1 El estudio de suelos se radicó en MEDUCA el día 8 de noviembre de 2018, sin embargo, se recibe respuesta hasta el 27 de diciembre de 2018, donde solicita subsanaciones al estudio.
- 2 Posteriormente por temas de festividades de fin de año, la UTP reactivó sus labores hasta el día 14 de enero de 2019, por lo que se radicó las subsanaciones del estudio de suelos el 16 de enero de 2019.
- 3 Se recibe el visto bueno por parte de MEDUCA el día 22 de enero de 2019.
- 4 Al momento de realizar la revisión del diseño estructural, MEDUCA solicitó ampliación de los conceptos emitidos en el informe de suelos de la UTP.
- 5 Para poder superar esta problemática se contrató el 28 de marzo de 2019 una firma externa privada para realizar nuevamente tanto el estudio de suelos como el estudio geofísico.
- 6 Finalmente se radicó el día 29 de abril de 2019 el nuevo estudio de suelos y estudio geofísico junto con la primera nueva versión de planos estructurales de cimentación, siendo estos indispensables para poder iniciar cualquier actividad de ejecución en campo.
- 7 Se recibe aprobación de MEDUCA el 5 de julio de 2019 de los planos estructurales.

Observación: se adjunta nota de sustento CCO-164-2019 del 17 de julio de 2019 por parte de la empresa y notas que avalan esta información.

Basado en lo mencionado anteriormente, después de analizar la solicitud del Contratista y poder cumplir con la terminación del Proyecto en su totalidad y que el mismo sea funcional, se considera aprobada la solicitud, por lo que el Inspector de obra y el Jefe del Departamento de Ejecución e Inspección aprueban los **CIENTO SETENTA Y DOS (172) DÍAS CALENDARIO** de Prórroga.

Que a través de la Autorización de Prórroga No.1 fechada 15 de enero de 2020, se le conceden ciento setenta y dos (172) días calendario de prórroga al Contrato O-01-2018, extendiendo el período hasta el 11 de julio de 2020.

Que la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., aportó el Endoso N° 4 a la Fianza N° 031850732, de SEGUROS SURAMERICANA, S.A., el cual cubre la extensión otorgada y vigente hasta el 11 de julio de 2020, y el Endoso N° 3 a la Póliza de Todo Riesgo Contratista N° 151806284, emitida por SEGUROS SURAMERICANA S.A., el cual cubre la extensión de tiempo otorgada.

Que mediante Memorando DINIA GSP 139 0199-19 fechada el 16 de abril de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, solicitan se proceda con el trámite de Adenda No.1 de tiempo.

Que el Artículo 77, regula las reglas para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público y el Artículo 81, regula lo concerniente a la concesión de prórroga, ambos del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar a la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., prórroga de ciento setenta y dos (172) días calendario para que culminen la obra objeto del contrato O-01-2018, para el proyecto de: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ".

ARTÍCULO SEGUNDO: Publicar el presente Resuelto en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra", por el término de un (1) día hábil, para efecto de su notificación.

ARTÍCULO TERCERO: Remitir copia de este Resuelto a las Direcciones, Departamentos e Instituciones para su debido cumplimiento.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 77 y 81 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

MARUJA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación

La Adenda No 1 del referido contrato de Obra No O-01-2018, se modificaron diversas cláusulas, siendo la más relevante la que contiene el tiempo de ejecución, así como la de la fianza de cumplimiento a fin de asegurar el cumplimiento del objeto contractual (construcción/obra):

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

ADENDA No.1

POR EXTENSIÓN DE TIEMPO DEL CONTRATO No.O-01-2018

"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ"

Entre quienes suscriben, a saber: MARUJA G. DE VILLALOBOS, mujer, panameña, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad personal No.8-223-2096, en su condición de Ministra de Educación, actuando en nombre y representación de EL ESTADO, por una parte, y por la otra, JORGE ALEXANDER REYES CORTES, varón, colombiano, mayor de edad, con pasaporte No.AW754306, actuando en nombre y representación de INVERSIONES CCO S.A.S, Sociedad Extranjera debidamente inscrita a Folio 155654147 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, en lo sucesivo EL CONTRATISTA, han convenido en celebrar la presente Adenda No.1 al Contrato No.O-01-2018, basado en la Licitación por Mejor Valor No. 2017-0-07-0-04-LV-031545, de conformidad con los siguientes términos y condiciones:

PRIMERA: Modificar los literales c y d de la Clausula Tercera del Contrato No.O-01-2018, que quedara así:

TERCERA: Obligaciones del Contratista. EL CONTRATISTA se obliga a:

c. Entregar a EL ESTADO la fianza de cumplimiento del presente CONTRATO equivalente a un setenta por ciento (70%) de su valor. EL CONTRATISTA hace entrega de la Fianza No.031850732, por el monto de DOS MILLONES DIECISIETE MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 10/100 (B-2,017,199.10), emitida por SEGUROS SURAMERICANA, S.A., que equivale a un 70%. Esta fianza puede constituirse en dinero en efectivo, en títulos de crédito de EL ESTADO, en póliza de compañías de seguros, mediante garantía bancaria o cheques librados o certificados por bancos locales. Esta fianza se mantendrá en vigor por tres (3) años después de que la OBRA haya sido terminada, a fin de garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que contrae EL CONTRATISTA, la reparación de todos los desperfectos o daños que puedan producirse por una construcción deficiente y la reposición de aquellos materiales defectuosos suministrados por ésta, siempre y cuando tales fallas ocurran dentro del período señalado. Vencido dicho término y no habiendo responsabilidad exigible se considerará la fianza. En las fianzas de cumplimiento debe utilizarse el texto de modelo de fianza, aprobado por la Contraloría General de la República.

EL CONTRATISTA aportó el Endoso No 4 a la Fianza de Cumplimiento No.031850732, emitida de SEGUROS SURAMERICANA, S.A., el cual cubre la ejecución de la obra a partir de la fecha indicada en los siguientes casos: Orden de Proceder, refrendado o cumplida la condición a la cual



d. Entregar la **OBRA** descrita en la cláusula Primera, que antecede, total y debidamente terminada dentro del término de **SETECIENTOS DOCE (712) días** calendario contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de la Orden de Proceder, salvo extensiones a que hubiere lugar. El Contrato Contempla una vigencia de **SETECIENTOS SETENTA Y DOS (772) DIAS**, salvo a extensiones a que diera lugar.

SEGUNDA: Modificar la Cláusula QUINTA del Contrato No.O-01-2018, que quedará así:

"QUINTA: Ejecución del Contrato. EL CONTRATISTA se obliga a entregar los diseños, planos de construcción y la Obra descrita completamente terminada a EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN dentro de los **SETECIENTOS DOCE (712) días** calendario de ejecución de la obra, salvo extensiones a que diera lugar del día hábil siguiente a la notificación de la Orden de Proceder.

TERCERA: Modificar la Cláusula Vigésima Quinta del Contrato No O-01-2018, que quedará así:

"VIGÉSIMA QUINTA: Pólizas de Seguros. EL CONTRATISTA presenta Endoso No 3 de la siguiente Póliza de Todo Riesgo Contratista No. 151806284 de SEGUROS SU/AMERICANA. S.A., la cual cubre



las sumas aseguradas de Obra Civil por DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRECE BALBOAS CON 00/100 (B. 2.881,73.00). Responsabilidad Civil por la suma de QUINIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B. 500.000.00). Remoción de Escombros por DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO SETENTA Y UN BALBOAS CON 30/100 (B. 288.171.30) que lo proteja asimismo a sus subcontratistas, al Ministerio de Educación y sus representantes, a terceros por cualquier daño ocasionado en la obra durante la ejecución, reclamos por lesiones corporales, muerte o daños a la propiedad (pública o privada) que puedan surgir de sus operaciones bajo el Contrato, ya sean realizadas por este, por cualquier subcontratista o cualquier persona empleada por ellos directa o indirectamente y que además cubre la extensión del tiempo concedido.

Las pólizas deberán indicar en su contenido los riesgos a ser asegurados y el monto de las indemnizaciones que se están cubriendo a través de estas.

EL CONTRATISTA tendrá la obligación de notificar cualquier modificación, cambio o cancelación de las pólizas aquí descritas a EL ESTADO y que involucren el proyecto que se está ejecutando.

CUARTA: Tanto EL ESTADO como EL CONTRATISTA acuerdan que el resto del Contrato No.O-01-2018, mantiene los mismos derechos, términos y condiciones que fueron pactados originalmente.

QUINTA: Al original de esta Adenda no se le adhieren fimbres, según lo exige el Artículo 967 del Código Fiscal, toda vez que se aplica la exención determinada por el Artículo 36 de la Ley No.6 del 2 de febrero de 2005, que modifica el Numeral 28, Artículo 973 del Código Fiscal y el Artículo 7 del Decreto Ejecutivo 177 de 9 de diciembre de 2005, modificado por el Decreto Ejecutivo 539 de 30 de noviembre de 2011.

SEXTA: Esta adenda incluye el refrendo, de conformidad con el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 de conformidad a lo establecido en el artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 y el artículo 48 de la Ley 12 del 8 de noviembre de 1984, emitida por la Contraloría General de la República.

Conformes las partes, con el contenido de la presente Adenda, se firma hoy, en la República de Colombia,

a los 13 días del mes de Octubre de dos mil veinte (2020).

POR EL CONTRATISTA,

JORGE ALEXANDER REYES CORTES
INVERSIONES CCO, S.A.

Conformes las partes, con el contenido de la presente Adenda, se firma hoy, en la República de Panamá,

a los 27 días del mes de Abril de dos mil veinte (2021).

POR EL ESTADO,

MARUJA G. DE VILLALON
MINISTRA DE EDUCACIÓN

REFRENDADO

GERARDO SOLÍS
CONTRALOR GENERAL
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

27 ABR 2021

Claramente la Adenda N° 1, luego de los trámites administrativos internos de la entidad contratante y de los esfuerzos realizados por la contratista para la actualización y vigencia de la fianza de cumplimiento, se suscribió el día trece (13) de octubre de 2020, y refrendada el 27 de abril de 2021; expediente este que estuvo 120 días en la Contraloría General de la República.



La entidad contratante mediante Nota DM/DNAL-1700-2021 de 09 de agosto de 2021 le informó a la contratista del inicio del trámite que contempla el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, por supuestos incumplimientos en la ejecución contractual, así como la ejecución de la fianza de cumplimiento N° 031850732. Veamos la conclusión de la referida nota expedida por el MEDUCA:

6. RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA:

Como se puede observar en el apartado N° 2 (De Las Pruebas Relativas A La Responsabilidad De La Parte Contratista) de este Informe de Viabilidad y Justificación Técnica de la Resolución Administrativa por Incumplimiento a la empresa contratista, **INVERSIONES CCO S.A.S.**, responsable de la ejecución del proyecto con Acto Público 2017-0-07-0-04-LV-031545, con número de contrato N° **O-01-2018**, denominado **"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUI"**, por un monto de DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRECE BALBOAS CON 00/100 (B/2,881,713.00), esta empresa ha incumplido con la presentación de los Endosos de la Fianza de Cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, necesarias para proceder a continuar con el trámite de autorización de prórroga e informe de viabilidad para el posterior refrendo ante la Contraloría General de la República de Panamá, de la Adenda N° 2 Por Extensión de Tiempo al Contrato y mantiene abandonada o suspendida la OBRA sin la autorización debidamente expedida.

Como se puede observar en el Expediente Administrativo de este contrato, la empresa contratista, **INVERSIONES CCO S.A.S.**, no presentó endosos a la fianza de cumplimiento N°031850732 emitida por **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, NI la póliza de Todo Riesgo de Construcción N°151806284 emitida por **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, los cuales son obligatorio para continuar con la formalización de ese trámite de Extensión de tiempo.

De igual forma, para el trámite N° 2 de la Adenda N° 2 Por Extensión de Tiempo al Contrato, no presentó el Endoso, tampoco presentó el Cronograma actualizado a la nueva fecha de finalización del contrato, NI Póliza de Todo Riesgo de Construcción.

El Ministerio de Educación, como Entidad responsable y en búsqueda de los mejores resultados para la ejecución del contrato analizó la Prórroga solicitada por el Contratista, **INVERSIONES CCO S.A.S.**, sin embargo, por los incumplimientos antes presentados se procede a realizar el trámite de Resolución Administrativa Por Incumplimiento al Contrato.

Basado en lo anterior, después de las evaluaciones y verificaciones de los incumplimientos por el contratista, por la **NO** presentación de la actualización del Endoso de la Fianza de Cumplimiento, el Cronograma actualizado a la nueva fecha de finalización del contrato, NI la Póliza de Todo Riesgo de Construcción y por mantener en abandono o suspendida la obra sin la debida autorización, se considera viable la Resolución Administrativa al Contrato Por Incumplimiento, por lo que el Inspector de Obra y el Jefe del Departamento

de Ejecución e Inspección de Obras, aprueban la misma, en consideración a los trámites explicados en el punto dos (2), de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte contratista", (sic)

Se le concede a la empresa **INVERSIONES CCO, S.A.S.**, 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 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Atentamente,

MARIELA G. DE VILLALOBOS
Ministra de Educación

Señor
Jorge Alexander Reyes Cortés
Representante Legal
E. S. D.

c.c. **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**
MGDV/jcc/xofac



Al respecto, la contratista haciendo uso de lo que contempla la normativa aplicable para estos casos especiales, y mediante nota CCO-305-2021 de 12 de agosto de 2021, dio respuesta a lo señalado por la Entidad contratante:

**3. CONCLUSION**

- 3.1. Se evidencia una aparente negligencia sistemática por parte de EL CONTRATANTE para la revisión de cantidades y restablecimiento de equilibrio económico solicitadas por EL CONTRATISTA durante todo el desarrollo del contrato e incluso previa firma del mismo.
- 3.2. El numeral 1,7 es prueba irrefutable de que EL CONTRATANTE, de haber obrado diligentemente en debido momento (cosa que no sucedió), pudo haber gestionado sin inconveniente alguno la adenda de tiempo 1 en tan solo 120 días evitándose de esta manera:
- El vencimiento de los tiempos contractuales
 - El bloqueo de la línea de financiamiento a INVERSIONES CCO
 - El vencimiento de la fianzas y pólizas del contrato
 - El retraso injustificado en el pago de la cuenta de avance 7 a INVERSIONES CCO
 - El no pago a la fecha de la cuenta de avance 8 a INVERSIONES CCO
 - La generación de sobrecostos financieros a INVERSIONES CCO a causa de la aparente negligencia de EL CONTRATANTE.
 - La generación de intereses de mora a INVERSIONES CCO en sus líneas de financiamiento y crédito; las cuales están contempladas como parte fundamental de la estructura financiera tanto en el pliego de contratación como en el contrato celebrado entre las partes.
 - La generación de Daño emergente y lucro cesante a INVERSIONES CCO
 - El aumento y aceleración del desequilibrio económico que venía manifestando de manera paralela a la solicitud de esta primera adenda de tiempo y de la cual EL CONTRATANTE tenía PLENO CONOCIMIENTO.
- 3.3. La solicitud para extensión de fianzas requerida por la entidad no solo es improcedente bajo el contexto y estado actual del contrato y las múltiples irregularidades que se han cometido por parte de EL CONTRATANTE, sino que además viola los derechos contractuales del contratista y contraviene de forma deliberada varios apartes contenidos en la ley 22 de contratación.
- 3.4. Las pruebas sobre las cuales se basa la entidad para considerar la resolución administrativa del contrato están mal infundadas y/o tergiversadas. Por otra parte todas y cada una de ellas obvian de manera deliberada información crucial acerca de la relación contractual entre las partes; contraviniendo lo dispuesto en la ley 22 de contratación, en el código civil e incluso en el mismo contrato celebrado entre las partes.
- 3.5. Ante las pruebas aportadas en la presente nota INVERSIONES CCO se opone rotundamente a la pretensión de MEDUCA de realizar la resolución administrativa del contrato considerando que la misma es improcedente, esta mal infundada, distorsiona y omite información crucial en las pruebas aportadas por EL CONTRATANTE en la nota DM/DNAL-1700-2021

CCO INVERSIONES

www.inversionescco.com

- 3.6. Ante las múltiples irregularidades que evidentemente se han dado en el contrato, INVERSIONES CCO insta, por última vez a EL CONTRATANTE, a buscar una salida concertada para dar finalización al presente contrato. Para ello damos plazo de 15 días contados a partir de la presente. De no encontrar una respuesta positiva y dentro del marco legal que rige el presente contrato el cual es la ley 22 de contratación y el código civil nos veremos en la penosa necesidad de:
1. Iniciar acciones legales en contra de EL CONTRATANTE.
 2. Dавelar ante la comunidad educativa y los diferentes medios de comunicación nacional el contexto real en el cual se ha desarrollado el contrato O-01-2018 desde su inicio.
 3. Informamos que estamos evaluando entablar una demanda colectiva con todos los contratistas y proveedores que se han visto afectados económicamente por el proceder que consideramos arbitrario por parte de la entidad.
 4. Por último, pero no menos importante, INVERSIONES CCO salva cualquier responsabilidad sobre las acciones de hecho que puedan llegar a tomar todos los colaboradores, subcontratistas y proveedores de origen Panameño, que desafortunadamente se han visto afectados por el proceder de EL CONTRATANTE y a quienes, debido a la cesación de pagos injustificada por parte de MEDUCA de todas las obligaciones relacionadas en el presente comunicado, se les adeudan considerables sumas de dinero. Nos sentimos en la obligación de resaltar que varios de nuestros proveedores y contratistas están afiliados al SUNTRAC y se nos ha manifestado la posibilidad de bloqueos y manifestaciones tanto en el municipio de Chiriquí como en ciudad de Panamá. Resaltamos que INVERSIONES CCO no es partidario ni mucho menos partidice de este tipo de acciones de hecho, pero se sale de nuestras manos restringir el derecho a manifestarse de todas las personas que han sido afectadas por el accionar de EL CONTRATANTE durante todo el desarrollo del contrato O-01-2018.

Cordial Saludo,

JORGE ALEXANDER REYES CORTES
Representante Legal
INVERSIONES CCO S.A.S.

Ahora bien, el acto atacado lo constituye el Resuelto N° 4878 de 05 de octubre de



2021, mediante la cual el MEDUCA, dispuso resolver administrativamente el Contrato N° O-01-2018, suscrito con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., bajo los siguientes fundamentos:



MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Resuelto No. 2078 de 5 de octubre de 2021

POR EL CUAL SE RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO O-01-2018 PARA EL "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ"

La Ministra de Educación,
en ejercicio de sus facultades legales.

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Educación suscribió con INVERSIONES CCO, S.A.S., el Contrato O-01-2018 para el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", producto del Acto Público No. 2017-0-07-0-04-LV-031545, por un monto de B/. 2,881,713.00.

Que INVERSIONES CCO, S.A.S., recibió Orden de Proceder a partir del 31 de julio de 2018, con un periodo de ejecución de 540 días calendario.

Que de acuerdo al análisis realizado por la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Educación, se constató que:

"La empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., ha incumplido con la presentación de los Endosos de la Fianza de Cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, necesarios para proceder a continuar con el trámite de autorización de prórroga e informe de viabilidad para el posterior refrendo ante la Contraloría General de la República de Panamá, de la Adenda N° 2 Por Extensión de Tiempo al Contrato y mantiene abandonada o suspendida la CMRA sin la autorización debidamente expedida."

Como se puede observar en el Expediente Administrativo de este contrato, la empresa contratista, INVERSIONES CCO S.A.S., no presentó endosos a la fianza de cumplimiento N° 041850713 emitida por SEGUROS SURAMERICANA, S.A., ni la póliza de Todo Riesgo de Construcción N° 151806284 emitida por SEGUROS SURAMERICANA, S.A., los cuales son obligatorios para continuar con la formalización de ese trámite de extensión de tiempo."

De igual forma, para el trámite N° 2 de la Adenda N° 2 Por Extensión de Tiempo al Contrato, no presentó el endoso, tampoco presentó el cronograma actualizado a la nueva fecha de finalización del contrato. Ni Póliza de Todo Riesgo de Construcción."

El Ministerio de Educación, como entidad responsable y en búsqueda de las mejores resultados para la ejecución del contrato analizó la prórroga solicitada por el Contratista, INVERSIONES CCO S.A.S., sin embargo, por los incumplimientos antes presentados, se procede a realizar el trámite de Resolución Administrativa Por Incumplimiento al Contrato."

Que ante tales circunstancias, la entidad licitante procede a notificar el día 25 de agosto de 2021, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la nota DRI-DS-NL-1700-2021 de 9 de agosto de 2021, donde se comunica la intención de resolver administrativamente el Contrato O-01-2018 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que considere pertinentes."



Que mediante Nota CCO-305-2021 del 12 de agosto de 2021, de la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el Contratista indicó entre otras cosas, la siguiente conclusión:

3. Conclusión

3.1 Se evidencia una aparente negligencia sistemática por parte de EL CONTRATANTE para la revisión de cantidades y restablecimiento de equilibrio económico solicitadas por EL CONTRATISTA durante todo el desarrollo del contrato e incluso previa firma del mismo.

3.2 El numeral 1.7 es prueba irrefutable de que EL CONTRATANTE, de haber obrado diligentemente en debido momento (cosa que no sucedió), pudo haber gestionado sin inconveniente alguno la adenda de tiempo 1 en tan solo 120 días evitándose de esta manera:

- El vencimiento de los tiempos contractuales
- El bloqueo de la línea de financiamiento a INVERSIONES CCO
- El vencimiento de las fianzas y pólizas del contrato
- El retraso injustificado en el pago de la cuenta de avance 7 a INVERSIONES CCO
- El no pago a la fecha de la cuenta de avance 8 a INVERSIONES CCO.
- La generación de intereses de mora a INVERSIONES CCO en sus líneas de financiamiento y crédito; las cuales están contempladas como parte fundamental de la estructura financiera tanto en el pliego de contratación como en el contrato celebrado entre las partes.
- La generación de Daño emergente y lucro cesante a INVERSIONES CCO
- El aumento y aceleración del desequilibrio económico que venía manifestando de manera paralela a la solicitud de esta primera adenda de tiempo y de la cual EL CONTRATANTE tenía **PLENO CONOCIMIENTO**.

3.3 La solicitud para extensión de fianzas requerida por la entidad no solo es improcedente bajo el contexto y estado actual del contrato y las múltiples irregularidades que se han cometido por parte de EL CONTRATANTE, sino que además viola los derechos contractuales del contratista y contraviene de forma deliberada varios apartes contenidos en la ley 22 de contratación.

3.4 Las pruebas sobre las cuales se basa la entidad para considerar la resolución administrativa del contrato están mal infundadas y/o tergiversadas. Por otra parte, todas y cada una de ellas obvian de manera deliberada información crucial acerca de la relación contractual entre partes; contraviniendo lo dispuesto en la ley 22 de contratación, en el código civil e incluso en el mismo contrato celebrado entre las partes.

3.5 Ante las pruebas aportadas en la presente nota INVERSIONES CCO se opone



rotundamente a la presentación de MEDUCA de realizar la resolución administrativa del contrato considerando que la misma es improcedente, esta mal infundada, distorsiona y omite información crucial en las pruebas aportadas por EL CONTRATANTE en la nota DM/DNAL-1700-2021

3.6 Ante las múltiples irregularidades que evidentemente se han dado en el contrato INVERSIONES CCO insta, **por última vez a EL CONTRATANTE**, a buscar una salida concertada para dar finalización al presente contrato. Para ello damos plazo de 15 días contados a partir de la presente. De no encontrar una respuesta positiva y **dentro del marco legal que rige el presente contrato el cual es la ley 22 22 de contratación y el código civil** nos veremos en la penosa necesidad de:

1. Iniciar acciones legales en contra de EL CONTRATANTE.
2. Develar ante la comunidad educativa y los diferentes medios de comunicación nacional el contexto real en el cual se ha desarrollado el contrato O-01-2018 desde su inicio.
3. Informamos que estamos evaluando entablar una demanda colectiva con todos los contratistas y proveedores que se han visto afectados económicamente por el proceder que consideramos arbitrario por parte de la entidad.
4. Por último, pero no menos importante, **INVERSIONES CCO salva cualquier responsabilidad sobre las acciones de hecho que puedan llegar a tomar los colaboradores, subcontratistas y proveedores de origen Panameño que desafortunadamente se han visto afectados por el proceder de EL CONTRATANTE y a quienes debido a la cesación de pagos injustificada por parte de MEDUCA de todas las obligaciones relacionadas en el presente comunicado, se les adeudan considerables sumas de dinero.**

Nos sentimos en la obligación de resaltar que varios de nuestros proveedores y contratistas están afiliados al SUNTRAC y se nos ha manifestado la posibilidad de bloqueos y manifestaciones tanto en el municipio de Chiriquí como en la ciudad de Panamá. Resaltamos



que INVERSIONES CCO no es partidario ni mucho menos participe de este tipo de acciones de hecho, pero sale de nuestras manos restringir el derecho a manifestarse de todas las personas que han sido afectadas por el accionar de EL CONTRATANTE durante todo el desarrollo del contrato O-02-2018. (sic)";

Que haciendo un análisis de lo planteado por el Contratista Inversiones CCO, S.A.S., presentando descargos en contra de la Nota DM/DNAL-1700-2021 de 9 de agosto de 2021, no le asiste la razón, más aún por el hecho de que las excusas o motivos planteados por éste, no son consonas con la realidad contractual a la cual se obligó participando en principio en el acto público y luego suscribiendo el contrato correspondiente.

Que si bien el contratista tiene la prerrogativa de solicitar una extensión de tiempo de la ejecución del contrato por causas de caso fortuito o fuerza mayor, es potestad de la entidad contratante determinar su aprobación o no, evaluando en primera instancia el interés público descrito en el artículo 98 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que establece las reglas de modificaciones y adiciones del contrato; y en el evento de autorizar la misma y mientras se perfecciona la adenda correspondiente con el refrendo de la Contraloría General de la República, el contratista no puede paralizar los trabajos y debe mantenerse ajustado al cronograma de actividades pactado.

Que siendo más específicos, el contratista no puede justificar el incumplimiento de su obligación con el pretexto de falta de pago por parte de la entidad, ya que ni la Ley de Contrataciones Públicas, ni el contrato suscrito, establecen que la ejecución de los trabajos está condicionada al pago por parte de la entidad contratante, más aún cuando el pliego de cargos que fue aceptado sin condiciones, ni restricciones, prevé entre los requisitos ponderados una carta de intención bancaria de un 70% del monto del contrato, que respalda el financiamiento de la obra licitada, aunado al hecho que de no recibir pagos parciales de las gestiones de cobro presentadas en tiempo oportuno, el contratista puede acogerse a lo que establece el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, sin paralizar la obra.



Que otro aspecto a dejar claro es que el Contratista no presentó los endosos de póliza de responsabilidad civil y fianza de cumplimiento correspondiente cuando es una obligación contractual de su parte, mantener en todo el tiempo de vigencia el contrato, dichos documentos, siendo esta posición un evidente incumplimiento de contrato, que de las excepciones planteadas en la nota del contratista, no vemos justificación alguna para no haberlas presentado, máximo por la posición del mismo de culpar de esta situación a la Institución.

Que, por último, queremos dejar claro que nuestra relación contractual es con la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., y no con sus subcontratistas; por tanto, cualquier situación con terceros involucrados no debe repercutir en nuestras acciones, de hecho exhortamos al contratista a que utilice los canales idóneos que la ley de contrataciones públicas establece para salvaguardar sus derechos si en todo caso se siente vulnerado por nuestra decisión.

Que por todo lo antes descrito, reiteramos nuestra posición de que las excusas o descargos presentados por el contratista INVERSIONES CCO, S.A.S., no justifican su incumplimiento de contrato O-01-2018;

Que la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, establece en su artículo 100, que 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 en virtud del período de su convocatoria la presente contratación, se configura lo indicado en el numeral 1 del artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que señala lo siguiente:

"Artículo 113. Causales de Resolución Administrativa de 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.

Que de igual manera con fundamento en el artículo 117 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual se ha determinado en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto del contrato, el cual asciende a la suma de B/. 2,881,713.00.

Que en virtud de las consideraciones anteriores, la Ministra de Educación,

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato O-01-2018 para el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", por un monto de B/. 2,881,713.00

SEGUNDO: INHABILITAR a INVERSIONES CCO, S.A.S, por el término de 3 años.

TERCERO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: NOTIFICAR a la Fiadora del incumplimiento decretado mediante la presente resolución, a fin de que ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 113, numeral 1, 118, 116 y 117 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

ING. RICARDO SANCHEZ GARCIA
Viceministro de Infraestructura Educativa

MINISTRA G. DE VICTORIA
Ministra de Educación

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SECRETARÍA GENERAL
05 OCT 2021
ES COPIA AUTÉNTICA

Ahora bien, lo medular del asunto estriba en cuanto que la empresa contratista ha incumplido con la presentación de los Endosos de la Fianza de Cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, las cuales son necesarias para continuar con el trámite de autorización de prórroga e informe de viabilidad para el posterior refrendo de la Contraloría de la Adenda 2. Esta afirmación se corrobora en la nota DM/DNAL-1700-2021 de 09 de agosto de 2021, mediante la cual la entidad le informó a la contratista del inicio del trámite de resolución de contrato que contempla



el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, por supuestos incumplimientos en la ejecución contractual.

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

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

Entre los argumentos de la entidad contratante que activó el procedimiento de resolución de contrato de acuerdo con el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2018, es la falta de actualización de la fianza de cumplimiento y de la póliza de todo riesgo, así como el incumplimiento de la ejecución de la obra, así quedó transcrito en el Resuelto N° 4878 de 05 de octubre de 2021. Empero, la entidad contratante, previo al resuelto que resolvió el contrato, publicó la Nota DM/DNAL-1700-2021 de 09 de agosto de 2021, mediante la cual le informó a la contratista del inicio del trámite que contempla el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, por supuestos incumplimientos en la ejecución contractual e informándoles a la vez del derecho a réplica contra la intención de resolver dicho contrato; derecho este utilizado por la contratista.

En el expediente administrativo del Contrato O-01-2018, pernota los esfuerzos realizados por las partes (Contratante y Contratista), con la finalidad de ejecutar lo pactado en el contrato de obra; de hecho, la entidad contratante mediante Resuelto 3241-A de 12 de octubre de 2020, autorizó una prórroga de 172 días calendarios al contrato, lo cual se profirió la Adenda N° 1, modificándose ciertas cláusulas entre estas la del término de entrega y la fianza de cumplimiento. Ahora bien, la referida adenda fue suscrita entre las partes el día trece (13) de octubre de 2020, y refrendada el día veintisiete (27) de abril de 2021; esto indica claramente que, entre los trámites administrativos y la remisión del expediente del contrato en referencia a la Contraloría para su refrendo, se dilató lo contemplado en el cronograma de trabajo, alterándose así la entrega final; sin embargo, la Contratista tenía el deber de continuar con los trabajos de acuerdo con lo suscrito en el respectivo contrato.

Debemos tener claro que, en marzo de 2020 el Gobierno Nacional, declaró el Estado Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa Covid-19, causada por el Coronavirus², así como la suspensión de todos los proyectos de la industria de la construcción en todo el territorio de la República de Panamá.³ Esto claramente, afectó la continuidad de muchas de las obras producto de la propagación de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, mediante el Decreto Ejecutivo 1036 de 04 de septiembre de 2020, se levantó la suspensión temporal de las labores de la actividad de la industria de la construcción. De acuerdo con la justificación técnica legal para resolver el contrato de fecha 23 de julio de 2021, la entidad manifestó que, la obra se encontraba suspendida desde el 24 de marzo de 2020 al 4 de septiembre de 2020. (ver foja 4749-4760).

¹ Artículo 84 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017

² Resolución de Gabinete #11 del 13 de marzo de 2020

³ Decreto Ejecutivo N° 506 de 24 de marzo de 2020



En el expediente de la causa, pernotan los informes de Ficha técnica de Ejecución e Inspección de Obra y de Visita, Resúmenes Ejecutivos, dónde la entidad realiza sus informes con el fin de ver el avance de la obra. (ver foja 4754-4755)

OBSERVACIÓN: A LA FECHA, EL CONTRATISTA NO HA RETOMADO LAS ACTIVIDADES DE MANERA QUE PUEDA CUMPLIR CON EL CRONOGRAMA DE TRABAJO ESTABLECIDO PARA QUE SE CUMPLA LA ENTREGA DE LA OBRA.

Mediante informe de Ficha Técnica de Ejecución e Inspección de Obra de fecha 20 de enero de 2020, la Inspección del Proyecto le solicita al Contratista actualizar cronograma de trabajo, aumento de masa laboral, ya que se encontraba en estación seca (verano) y era el tiempo de poder avanzar las actividades, adicional en visita de la Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura, se le indicaron los plazos de entrega para los trabajos de Acabados, Remodelaciones del Gimnasio, Remodelación de la Cerca Frontal, Qulusco Escolar, Sistema PTAR. (fojas 4675-4710)

Mediante Resumen Ejecutivo No. 01-2021 de fecha 15 de marzo de 2021, la Inspección del Proyecto informa que en visita del Jefe de Ejecución e Inspección de Obra el día 04 de marzo de 2021, pudieron observar que el proyecto se encontraba sin presencia de la empresa contratista, ningún personal y en abandono. (fojas 4711-4712)

Mediante Resumen Ejecutivo No. 02-2021 de fecha 29 de abril de 2021, la Inspección del Proyecto informa que en visita realizada el día 26 de abril de 2021, pudieron observar que el proyecto aún se encontraba sin presencia de la empresa contratista, ningún personal y en abandono, adicional habían retirado del sitio los contenedores que usaban como oficina de campo. La Inspección del Proyecto confirma que, desde el 27 de febrero de 2020, la obra está detenida sin avances físicos de las actividades. (fojas 4713-4715)

Mediante Informe de Visita de fecha 03 de mayo de 2021, realizado por la Inspección del Proyecto y la Ingeniera Administrativa del contrato, pudieron observar que el proyecto aún se encontraba sin presencia de la empresa contratista, ningún personal, ningún equipo de trabajo y en abandono, por lo que, se recomienda revisión de la Ley 22 de Contrataciones Públicas para una posible Resolución Administrativa del contrato. (fojas 4716-4720)

Mediante Resumen Ejecutivo No. 03-2021 de fecha 07 de mayo de 2021, la Inspección del Proyecto informa que en visita realizada el día 03 de mayo de 2021, no se encontraba personal de la empresa en la Obra, se tiene información por parte de la administración del centro educativo, que desde el 27 de febrero de 2020 no hay presencia de la empresa en el proyecto. (fojas 4721-4724)

Página 9/12



MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura

4754
P

Mediante Resumen Ejecutivo Mayo-2021 de fecha 28 de mayo de 2021, la Inspección del Proyecto informa que el proyecto se encuentra actualmente abandonado por el contratista, el contrato mantenía una vigencia hasta el mes de julio de 2020 y que se analiza entre el Departamento de Ingeniería y Arquitectura de la Regional de Chiriquí en conjunto con la Dirección Nacional de Ingeniería, la posibilidad de Resolución Administrativa por los incumplimientos en los que ha incurrido el contratista. (fojas 4725-4727)

Mediante Informe de Ficha Técnica de Ejecución e Inspección de Obra de fecha 29 de junio de 2021, la Inspección del Proyecto informa que el contratista se acercó al proyecto a retirar el resto de los materiales como baldosas, cielo raso, etc. (fojas 4728-4732)

OBSERVACIÓN: A LA FECHA, EL CONTRATISTA INCUMPLIÓ CON LO ESTABLECIDO EN EL

Ahora bien, la norma contempla el mecanismo de supervisión y vigilancia por parte de la entidad contratante, a fin de dar cumplimiento con lo que establece el contrato de obra N° O-01-2018, así lo dispone por imperio de la Ley de contrataciones públicas de nuestro país al momento que se perfeccionó el mismo. Veamos lo que contempla la norma en relación con la supervisión y vigilancia del contrato por parte de la unidad técnica.

Artículo 85. Medios para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación. (el subrayado es nuestro).

Desde el prisma legal, la adenda constituye una pieza primordial para el contrato, por la sencilla razón que, es un mecanismo de cooperación, donde las partes pueden modificar, ampliar, o definir los términos de las obligaciones contraídas, sin necesidad de suscribir un nuevo instrumento; es decir, se busca la protección del contrato en la vida jurídica a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad en este caso la comunidad educativa del área donde se debe ejecutar las cláusulas contractuales relacionado al “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE



DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”.

La norma establece el mecanismo para la consecución de la adenda al contrato, a fin de dar prioridad y cumplimiento a cada una de las cláusulas contractuales siempre con el visto bueno de la entidad contratante:

Artículo 91. Reglas para modificaciones y adiciones al contrato con base en el interés público. Para hacer modificaciones y adiciones al contrato con base en el interés público, se atenderán las reglas siguientes:

1. No podrán modificarse la clase y el objeto del contrato.
2. Los nuevos costos requerirán las autorizaciones o aprobaciones de los entes que conocieron el contrato principal de acuerdo con la cuantía.
3. Las modificaciones que se realicen al contrato u orden de compra formarán parte de este, considerándose el contrato u orden de compra principal y sus modificaciones como una sola relación contractual, para todos los efectos legales.
4. El contratista tiene la obligación de continuar la obra.
5. Se podrá revisar el precio unitario de un renglón o el valor total del contrato, si las modificaciones alteran en un 25% o más las cantidades del renglón o el valor total o inicial del contrato, respectivamente. En ningún caso, la sumatoria de todas las modificaciones que se realicen a una contratación pública durante su vigencia podrán sobrepasar el 40% del monto total originalmente convenido. (el subrayado es nuestro)

El artículo 95 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

Artículo 95. Concesión de prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, darán derecho a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso, que será tramitado de oficio o a petición de parte por la entidad contratante.

Sin perjuicio de lo establecido, las prórrogas modificarán, proporcionalmente, los términos establecidos y se documentarán como ajustes a la orden de compra o adendas al contrato originalmente suscrito.

También el contratista tendrá derecho a la extensión del periodo de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el procedimiento de selección de contratista. (el subrayado es nuestro)

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, es responsabilidad de la unidad técnica de la entidad contratante junto con la contratista vigilar que se cumpla con el cronograma de trabajo, así como las cláusulas contractuales; para ello, la unidad técnica tiene el deber de levantar informes técnicos para determinar el porcentaje del avance de la obra y evitar la paralización por cualquier circunstancia que sea, por la sencilla razón que, es la comunidad del área que se ve perjudicada al momento de la paralización de la obra.

Al verificar el expediente administrativo del contrato en referencia, la empresa Contratista presentó varias cuentas por avance de obras cuyo monto cobrado asciende por B/. 1,188,317.83 (ver cuentas tramitadas-Dpto de Ejecución e inspección de cuentas Foja 4645), de acuerdo con la Ficha Técnica de Ejecución e Inspección de fecha 20 de enero de 2020, con un porcentaje de avance hasta esa fecha de 45.49% (ver foja 3304-3308 Tomo VIII).

Es responsabilidad, de la entidad contratante mantener la vigilancia y control a fin de dar cumplimiento con cada una de las cláusulas contractuales. Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la norma existente al momento del



perfeccionamiento del contrato establecía que, es deber de la entidad contratante llevar un control y vigilancia del contrato para que la obra no se paralice en su totalidad. También el artículo 23 “principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos”, establece claramente lo siguiente:

Artículo 23. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos

...

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

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

...

Desde la perspectiva de la teoría de los actos sancionatorios, la entidad contratante al momento del atraso de la obra por parte de la contratista bajo el argumento del control y vigilancia del contrato tenía el deber de imponer la sanción de “la multa por atraso”, tal como se estableció en la cláusula octava del referido contrato; la cual tiene su refuerzo basado en el artículo 97 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, así:

Artículo 97. Cláusula penal y de incentivos. Cuando por causas imputables al contratista se retrase la entrega de la obra, se le aplicará una cláusula penal, la cual será una multa que será entre el 1 % y el 4 % dividido entre treinta por cada día calendario de atraso del valor equivalente a la porción dejada de entregar o ejecutar por el contratista.

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

Artículo 16. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

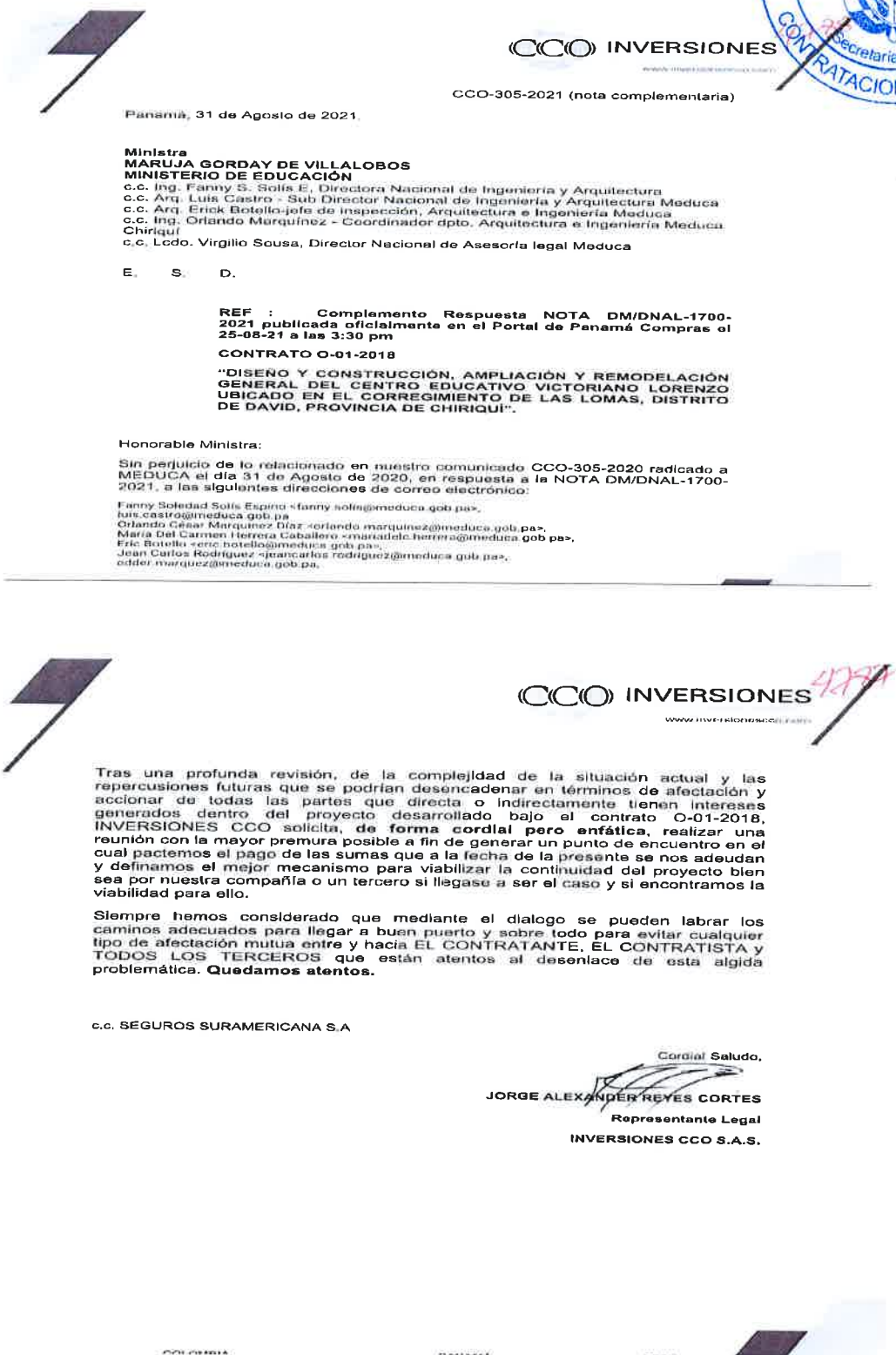
...

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

”
...

La contratista, manifestó en su nota 305-201 de 31 de agosto de 2021 (nota complementaria) (foja 4788), realizar una reunión con la mayor premura posible a fin de generar un punto de encuentro en el cual se pacte el pago de las sumas

adeudadas y la viabilidad de continuar el proyecto. Veamos el contenido de la nota antes enunciada:



Visto lo anterior, la empresa contratista manifestó y dejó plasmada la intención de dialogar para llegar a un acuerdo dado que es la comunidad educativa la que se vería afectada por la resolución de contrato. Sin embargo, a pesar de ello, la contratista no continuó con las labores encomendadas en el contrato de referencia, toda vez que, es responsabilidad terminar la obra de acuerdo con el cronograma de trabajo.

Ahora bien, a foja 3536 del Tomo IX, pernota la nota No DINIA.GSP.139.0107-21 de 23 de abril de 2021, en donde la Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura, le solicita al representante legal de la empresa contratista INVERSIONES CCO, S.A.S., los endosos a la Fianza de Cumplimiento No 031850732, póliza de Todo Riesgo de Construcción No 151806284, emitidas por SEGUROS SURAMERICANA, S.A.; manifestando la entidad en dicha misiva el porcentaje de

adeudadas y la viabilidad de continuar el proyecto. Veamos el contenido de la nota antes enunciada:



CCO INVERSIONES

www.inversionescco.com

CCO-305-2021 (nota complementaria)

Panamá, 31 de Agosto de 2021.

Ministra
MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
c.c. Ing. Fanny S. Solís E, Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura
c.c. Arq. Luis Castro - Sub Director Nacional de Ingeniería y Arquitectura Meduca
c.c. Arq. Erick Botello-jefe de Inspección, Arquitectura e Ingeniería Meduca
c.c. Ing. Orlando Marquinez - Coordinador dpto. Arquitectura e Ingeniería Meduca Chiriquí
c.c. Ldo. Virgilio Sousa, Director Nacional de Asesoría legal Meduca

E. S. D.

REF : Complemento Respuesta NOTA DM/DNAL-1700-2021 publicada oficialmente en el Portal de Panamá Compras el 25-08-21 a las 3:30 pm
CONTRATO O-01-2018
"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUI".

Honorable Ministra:

Sin perjuicio de lo relacionado en nuestro comunicado CCO-305-2020 radicado a MEDUCA el día 31 de Agosto de 2020, en respuesta a la NOTA DM/DNAL-1700-2021, a las siguientes direcciones de correo electrónico:

Fanny Soledad Solís Espino <fanny.solis@meduca.gob.pa>
Luis Castro@meduca.gob.pa
Orlando César Marquinez Díaz <orlando.marquinez@meduca.gob.pa>
María Del Carmen Herrera Caballero <maria.delfc.herrera@meduca.gob.pa>
Erick Botello <erick.botello@meduca.gob.pa>
Jean Carlos Rodríguez <jeancarlos.rodriguez@meduca.gob.pa>
edder.marquez@meduca.gob.pa.



CCO INVERSIONES

www.inversionescco.com

Tras una profunda revisión, de la complejidad de la situación actual y las repercusiones futuras que se podrían desencadenar en términos de afectación y accionar de todas las partes que directa o indirectamente tienen intereses generados dentro del proyecto desarrollado bajo el contrato O-01-2018, INVERSIONES CCO solicita, de forma cordial pero enfática, realizar una reunión con la mayor premura posible a fin de generar un punto de encuentro en el cual pactemos el pago de las sumas que a la fecha de la presente se nos adeudan y definamos el mejor mecanismo para viabilizar la continuidad del proyecto bien sea por nuestra compañía o un tercero si llegase a ser el caso y si encontramos la viabilidad para ello.

Siempre hemos considerado que mediante el dialogo se pueden labrar los caminos adecuados para llegar a buen puerto y sobre todo para evitar cualquier tipo de afectación mutua entre y hacia EL CONTRATANTE, EL CONTRATISTA y TODOS LOS TERCEROS que están atentos al desenlace de esta algida problemática. **Quedamos atentos.**

c.c. SEGUROS SURAMERICANA S.A

Cordial Saludo,


JORGE ALEXANDER REYES CORTES
Representante Legal
INVERSIONES CCO S.A.S.

Visto lo anterior, la empresa contratista manifestó y dejó plasmada la intención de dialogar para llegar a un acuerdo dado que es la comunidad educativa la que se vería afectada por la resolución de contrato. Sin embargo, a pesar de ello, la contratista no continuó con las labores encomendadas en el contrato de referencia, toda vez que, es responsabilidad terminar la obra de acuerdo con el cronograma de trabajo.

Ahora bien, a foja 3536 del Tomo IX, pernota la nota No DINIA.GSP.139.0107-21 de 23 de abril de 2021, en donde la Directora Nacional de Ingeniería y Arquitectura, le solicita al representante legal de la empresa contratista INVERSIONES CCO, S.A.S., los endosos a la Fianza de Cumplimiento No 031850732, póliza de Todo Riesgo de Construcción No 151806284, emitidas por SEGUROS SURAMERICANA, S.A.; manifestando la entidad en dicha misiva el porcentaje de



avance físico de 49.53%.

En el expediente administrativo en referencia, pernotan los informes técnicos y resúmenes ejecutivos, mediante los cuales la unidad técnica del Ministerio de Educación manifestó la situación actual del proyecto; destacando el abandono del proyecto por parte del contratista desde febrero de 2020: Ver Resúmenes Ejecutivos de fecha: 15 de marzo de 2021 (foja 4712 Tomo XI); 29 de abril de 2021 (foja 4715 Tomo XI); 28 de mayo de 2021 (foja 4664 Tomo XI); 29 de junio de 2021(foja 4732 Tomo XI), además de 7 cuentas pagadas por alrededor de B/ 1, 188,317.83.

Todo apunta a que, el Contratista no cumplió con la ejecución del contrato de Obra N° O-01-2018, dado que existen los informes técnicos y justificativos que corroboran el atraso y desfases del cronograma del contrato. Pese a ello, la entidad le solicitó a la contratista la aportación del endoso de la fianza de cumplimiento, a pesar de que el Contrato estableció que, es deber de la contratista actualizar la póliza. (ver la cláusula Decimo Segunda).

Al respecto, el Contrato establece claramente en su clausula Décimo Segunda, la Resolución Administrativa de Contrato por las siguientes razones:

-  **DÉCIMO SEGUNDA: 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 las cláusulas pactadas.
 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, persona natural, pueden continuar con el CONTRATO.
 3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista;
 4. La incapacidad física permanente de EL CONTRATISTA, certificado por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural;
 5. Disolución 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;
 6. El incumplimiento del CONTRATO.
 7. Las previstas en el Artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de Junio de 2006.
- Se considerarán también como causales de Resolución Administrativa por incumplimiento del CONTRATO, pero sin limitarse a ellas, las siguientes:
1. Que EL CONTRATISTA no extienda la vigencia de la fianza de cumplimiento 30 días antes de su vencimiento, sin necesidad de requerimiento de la entidad contratante.
 2. 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.
 3. No haber comenzado la OBRA dentro del tiempo debido o acordado con la entidad contratante.
 4. Las acciones de EL CONTRATISTA que tiendan a desvirtuar el objeto del CONTRATO.
 5. El abandono o suspensión de la OBRA sin la autorización debidamente expedida.
 6. La renuencia a cumplir con las indicaciones o acatar las órdenes desconociendo la autoridad del Residente o del Ingeniero de la entidad contratante.
 7. No disponer del personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.
 8. Si EL CONTRATISTA no inicia la obra dentro de los tres (3) días hábiles después de haber recibido la aprobación correspondiente al Plan de Trabajo.
-  
9. Si EL CONTRATISTA se declara en quiebra o transfiere los beneficios a los acreedores, o presenta una petición o instituye cualquier procedimiento de o en relación a la quiebra, para la ampliación de plazo, composición, reajuste, modificación, liquidación o liberación de sus deudas o responsabilidades.
 10. Si el contrato o cualquier para de él se cede a un tercero, sin el consentimiento de la entidad contratante.
 11. Si este contrato o cualquier derecho, dinero o reclamo, el Contratista lo transfiere en forma diferente a lo especificado.
 12. Si en cualquier momento, las condiciones aquí especificadas con relación a la obra no son cumplidas totalmente.
 13. Si la obra o cualquier parte de ella es innecesaria o irrazonablemente demorada.
 14. Si EL CONTRATISTA no está o no ha estado ejecutando el Contrato en conformidad con el cronograma de trabajo aprobado la entidad contratante.
 15. Si EL CONTRATISTA está violando o es negligente en la ejecución de algunas de las disposiciones del Contrato.
 16. Siempre que EL CONTRATISTA, después de haber sido notificado por escrito, por la entidad contratante, se rehúse a hacer la reposición de materiales o trabajos que le hubiese sido indicada o se demorase en iniciar los trámites necesarios para ello por más de diez (10) días calendario, a contar de la fecha de notificación, sin causa justificada.
 17. El incumplimiento de las normas de seguridad ocupacional aplicables al proyecto.
 18. El incumplimiento de normas de higiene y mitigación aplicables al proyecto.
 19. El incumplimiento de las normas de calidad establecidas en el Capítulo III, Especificaciones Técnicas del pliego de cargos.
 20. De resultar favorecido con la adjudicación definitiva, el proponente no podrá cambiar al profesional con el cual fue objeto de calificación, a no ser que sea por causa de fuerza mayor y se acrediten las pruebas pertinentes sea aprobado por la Entidad Contratante por cumplir con los requisitos establecidos en el Pliego. De no ser así, se procederá a la Resolución Administrativa del Contrato.
- Quando 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.



Claramente existe la preocupación por parte de la entidad contratante de resolver el contrato, dado que traería complicaciones técnicas y legales para la consecución y terminación de la obra, en virtud del reconocimiento del vencimiento del contrato O-01-2018 y de la fianza de cumplimiento como de la póliza; siendo responsabilidad de las partes por un lado mantener una vigilancia activa del contrato de referencia y por la otra mantener activa la fianza. Sin embargo, el contrato en referencia es claro en señalar que, se considerarán causales de resolución administrativa de contrato, que el contratista no extienda la vigencia de la fianza de cumplimiento.

Conclusiones del caso:

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

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

En ese sentido, el numeral 19 del artículo 2 del Glosario del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, define el Contrato Público así:

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

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

Todo contrato suscrito entre las partes, en el ámbito administrativo, deviene a raíz de una serie de implicaciones que va desde la cotización de mercado hasta recorrer todas las etapas establecidas en la contratación pública hasta la liquidación de este. Por lo tanto, una vez se entiende perfeccionado el contrato, es decir, se cuente con el refrendo por la Contraloría posterior publicación y notificación de la orden de proceder, empezaría correr los términos fatales para la consecución de este por parte del Contratista; cuales se mantienen vigentes mientras no se liquide el contrato. (el subrayado es nuestro)

Cada contrato generado por la Entidad Licitante implica que los bienes, servicios u obras serán ejecutados finalmente por el contratista, cuyo interés es procurar la mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos que administra y la



conducción de los procedimientos de contratación se materialicen conforme a las normas y los procedimientos establecidos. Es usual que tales beneficiarios expresen su interés en informarse sobre el desarrollo de la contratación, así como recibir los bienes, servicios u obras en la cantidad, calidad y oportunidad que correspondan en base a cada una de las cláusulas establecidas en el Contrato.

Es evidente que, la entidad ha tenido la convicción de, procurar la conclusión de la obra por el contratista del centro educativo Victoriano Lorenzo, para el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", lo que implica los mecanismo de procedimiento de resolución de contrato contemplado en el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, para poner fin la relación contractual, dado que en medio se encuentra el clamor de la comunidad educativa del área de obtener pronta respuesta del cumplimiento de la obra.

Debemos tener presente que, una de las situaciones acaecidas en el mundo y que afectó notoriamente las actividades de la construcción de nuestro país, así como otras, es la declaratoria de Pandemia producto del Covid-19, por parte del Gobierno Nacional; hecho notorio que reguló la movilización de las personas hacia los lugares de trabajo, trayendo consigo una disminución de los trabajos significativos de la construcción entre otros; sin embargo, el Gobierno Nacional reactivó paulatinamente las actividades de la construcción, deber este que tenía el contratista de seguir con el avance de la obra. Veamos lo que establece el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017.

Artículo 18. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.
2. Colaborar con la entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.
3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.
4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.
5. Garantizar la calidad de las obras realizadas, así como de los bienes y los servicios contratados, y responder por ello de acuerdo con lo pactado.
6. Ser legalmente responsable cuando formule propuestas en que se fijen condiciones económicas y de contrataciones artificialmente subvaluadas, con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.
7. Ser legalmente responsable por haber ocultado, al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa.
8. Permitir el libre acceso a las instalaciones objeto de contratación para los fines indicados en este artículo.
9. Responder exclusivamente por las obligaciones o reclamaciones que surjan de las relaciones contractuales adquiridas dentro del periodo de vigencia contractual, incluyendo las de naturaleza administrativa, civil, comercial, laboral o cualquiera otra que implique algún tipo de responsabilidad en materia de obligaciones. (El subrayado es nuestro).

Es de advertir que, la norma es clara al señalar que, al momento de suscribir el contrato y al darse las reglas para las modificaciones adiciones al contrato, el contratista tiene la obligación de continuar el contrato. (ver artículo 91 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017):



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

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

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

Si bien es cierto, se aduce que el contrato se encuentra vencido, así como la fianza y póliza, este Tribunal es del criterio que, el contrato de obra se extingue cuando se concluye la obra en su totalidad de acuerdo con cada una de las cláusulas contractuales. Por lo tanto, la norma es clara al señalar que, los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación; veamos lo que contempla la normativa en relación con la liquidación de contrato:

Artículo 99. Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación.

Para efectos de este Artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.(subrayado es nuestro).

Al respecto, la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las entidades, ya que la Ley lo ordena indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a la Contraloría General de la República, para rubricar el acta en cuestión, a fin de que no queden saldos pendientes de una u otra parte.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que la recurrente, ha incumplido el objeto del Contrato de Obra N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, suscrito por el Ministerio de Educación con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., enmarcándose su conducta en el numeral primero del



aludido artículo 126 “*incumplimiento de las cláusulas pactadas*”; facultándose así al Ministerio de Educación, para resolver administrativamente el aludido Contrato de Obra.

Finalmente, y en virtud de las evaluaciones señaladas, esta Colegiatura al no encontrar desvirtuadas las razones que llevaron al Ministerio de Educación a resolver administrativamente el Contrato de Obra N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, procede a *confirmar* los efectos del Resuelto N° 4878 de 05 de octubre de 2021, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, el día 06 de octubre de 2021; con fundamento en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018:

“Artículo 213. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar, revocar o anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes el Resuelto No 4878 de 05 de octubre de 2021, mediante la cual el Ministerio de Educación declaró resolver administrativamente el Contrato de Obra N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, a favor de la empresa INVERSIONES CCO S.A.S.; para llevar a cabo el “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”, por la suma de DOS MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRECE BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,881,713.00), e inhabilita por el término de tres (3) años a la contratista.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADO el incidente en calidad de tercero coadyuvante presentado por la firma de abogados SUCRE, ARIAS & REYES, en calidad de apoderados legales de la sociedad denominada SEGUROS SURAMERICANA, S.A., dentro del Recurso de Apelación presentado por la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., contra el Resuelto N° 4878 de 05 de octubre de 2021, (sic), proferida por el MEDUCA publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de *PanamaCompra* el día 21 de septiembre de 2021, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obras N° O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, para llevar a cabo el “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ”, e inhabilitó a la contratista para participar en actos de selección de contratista y celebrar contratos con el Estado, por el término de tres (3) años.

TERCERO: DEVOLVER al Ministerio de Educación, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N°2017-0-07-0-04-LV-031545, integrado por doce (12) tomos conformados por cuatro mil novecientos setenta y tres (4973) folios útiles, de acuerdo con el informe secretarial que reposa a foja 204 del expediente de este Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.143-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2018; Decreto Ejecutivo 40 de 2018 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado

[F] NOMBRE
MURILLO MARISCAL
LUIS ARQUIMEDES -
ID 8-275-137

Firmado digitalmente por
[F] NOMBRE MURILLO
MARISCAL LUIS
ARQUIMEDES - ID 8-275-137
Fecha: 2022.06.07 13:57:06
-05'00'

LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD.
Secretario General

