



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.

033-2023

RECURRENTE:

CONTRATISTAS GENERALES Y  
ELECTRICOS, S.A.

ACTO RECURRIDO:

Resolución No.005-2023 de 30 de enero de 2023, mediante la cual el Ministerio de Ambiente a través del CONADES, decidió resolver administrativamente el Contrato No.COC-40-15 de 14 de septiembre de 2015 e inhabilita al proveedor por el término de tres (3) años.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.101-2023-Pleno/TACP 5 de junio de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El contrato objeto del presente Recurso de Apelación, se perfeccionó bajo el régimen anterior a la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 que reformó la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, por lo que debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que "... a los procedimientos de selección de contratistas 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**".

La norma aplicable a esta controversia lo es el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006 (en adelante Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley No.48 de 27 de septiembre de 2011, que al tenor su artículo 120, este Tribunal tiene competencia para conocer en única instancia, entre otras materias, del Recurso de Apelación en contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista, en concordancia con el artículo 319 del Decreto Ejecutivo No.366 del 28 de diciembre de 2006 (en adelante Decreto Ejecutivo No.366-2006), normativas vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato.

El Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), dio inicio a la celebración de este acto público, a través del Decreto Ejecutivo No.588 del 23 de septiembre de 2020, CONADES y la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible (UCEP); dichas unidades administrativas fueron trasladadas al Ministerio de Ambiente (MI Ambiente), con el fin que lleven a cabo la administración y ejecución de todos los proyectos y por ende sus respectivos contratos, garantías y adendas; por lo que Mi Ambiente asumió por sustitución o subrogación la ejecución de aquellos inicialmente suscritos por el Ministerio de la Presidencia, y por loque, dictó el acto administrativo apelado y bajo nuestro estudio.



**I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES.**

El día 16 de abril de 2015, el Ministerio de la Presidencia por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), convocó el acto público de selección de contratista de licitación por Mejor Valor No.2015-0-03-0-09-AV-017723, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*), para la obra “*Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el corregimiento El Potrero, distrito de Calobre, Provincia de Veraguas* (sic).

El precio de referencia establecido para el acto fue de setecientos setenta y cuatro mil balboas (B/.774,000.00) y la fecha de presentación de propuestas fue programada para el día 8 de mayo de 2015, hasta las 10:00 am y su consecuente apertura para las 10:01 a: m.

Transcurrido el tiempo de apertura de propuesta, el día 8 de mayo de 2015, se publicó acta de apertura, en el que se constata que fueron recibidas dos (2) propuestas, a saber:

| Por orden de precio | Proponente                               | Valor         |
|---------------------|------------------------------------------|---------------|
| 1                   | Transporte Jorge Demetrio S.A.           | B/.850,354.41 |
| 2                   | Contratistas Generales y Eléctricos S.A. | B/.844,881.63 |

El día 15 de mayo de 2015, la entidad publicó en el sistema electrónico *PanamaCompra*, Informe de la Comisión Evaluadora, suscrito por los ingenieros: Diana Franco, Sergio Arenas y Enilda Medina, en el que se recomendaban, luego de la ponderación correspondiente, la adjudicación del acto al proponente Contratistas Generales y Eléctricos, S.A.

La Entidad (en aquellos momentos el Ministerio de la Presidencia), mediante la Resolución Ministerial No.132 de 7 de julio de 2015, publicada el 10 de julio de 2015, acogió la recomendación de la Comisión Evaluadora, y resolvió la adjudicación a la propuesta de Contratistas Generales y Eléctricos, S.A.

Luego las partes suscribieron, el 14 de septiembre de 2015, el Contrato de Obra Civil No.COC-40-15, por la suma ochocientos cuarenta y cuatro mil ocho cientos ochenta y un balboas con sesenta y tres centésimos (B/.844,881.63), refrendado por la Contraloría General de la República (la Contraloría), en noviembre de 2015 y publicado en *PanamaCompra* el 01 de diciembre de 2015.

Para el día 01 de diciembre de 2015, el ingeniero Manuel E. Soriano C., secretario ejecutivo del CONADES, remitió la respectiva orden de proceder al señor Rafael Muñoz Agudo, representante legal de la empresa Contratistas Generales y Eléctricos, S.A., para con ello dar inicio formal a la ejecución del proyecto “*Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el corregimiento El Potrero, distrito de Calobre, Provincia de Veraguas*, (sic), a partir del 3 de diciembre de 2015, con fecha de conclusión del 28 de agosto de 2016. Esta información fue debidamente publicada en el sistema electrónico *PanamaCompra*.

Transcurrido el tiempo, la entidad y el contratista, suscribieron en primera instancia la Adenda No. 1 de 18 de octubre de 2016, y se extendió el periodo de ejecución de la obra por 210 días calendarios. Esta Adenda fue refrendada el día 23 de mayo de 2017 por la Contraloría.



Con posterioridad, las partes suscribieron una segunda adenda, el 11 de julio de 2017, mediante la cual se prolongó el periodo de ejecución de la obra por 210 días más, siendo refrendada por la Contraloría el 25 de agosto de 2017.

Siguiendo los hechos de manera cronológica, se observa en el sistema electrónico *PanamaCompra*, que la entidad publicó para el 15 de noviembre de 2019, una "Intención de liquidación del Contrato No. COC-40-15", dentro de los 60 días a partir de la notificación de la presente misiva, ello en vista del vencimiento del término pactado para el contrato en mención de cara a obtener mejores beneficios para el Estado.

Es de suyo mencionar, que transcurrido el tiempo, específicamente 2 años y medio, la entidad mediante nota CONADES-UCEP-ALYADQ-399-2022, de 18 de octubre de 2022 (publicada en el *PanamaCompra* el 11 de noviembre de 2022), suscrita por Secretario Técnico, Luis Ramírez, le comunicó al representante legal de la empresa Contratistas Generales y Eléctricos, S.A., su intención de resolver el contrato No.COC-40-15, por existir una displicencia en el cumplimiento de las cláusulas pactadas en el suscrito contrato.

Lo anterior, reflejado en diversas situaciones como, por ejemplo: el proyecto a la fecha debía tener 215 unidades terminadas, y solo se han entregado mediante Acta de Recibo Sustancial 93 unidades Sanitarias; y que, por tanto, el contrato refleja un gran desfase en el tiempo de ejecución de la obra y actualmente solo mantiene un 51.68% de avance económico.

Se observa de fojas 032 a 034 del expediente jurídico, que, el contratista expresó, mediante nota formal dirigida a la entidad el 16 de noviembre de 2022, su oposición al aviso de resolución administrativa del contrato.

Luego de revisar los descargos realizados por el contratista en contra de la nota de intención de resolver el contrato, la entidad consideró que no existían argumentos de peso para refutar la inminente terminación del contrato; por lo que, mediante Resolución No.005-2023 de 30 de enero de 2023, publicada en el sistema electrónico el 14 de febrero de 2023, decidió resolver administrativamente el Contrato No.COC-40-15 e inhabilitar al contratista por tres (3) años.

En tanto, el 27 de febrero de 2023, la licenciada Jackeline Santos Quintero, actuando en representación judicial de la empresa Contratistas Generales y Electricos, S.A., presentó ante la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, escrito de sustentación del Recurso de Apelación, en contra de la aludida Resolución No.005-2023 de 30 de enero de 2023. (Ver fojas 015 a 028 del expediente del Tribunal).

## **II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.**

Lo constituye la Resolución No. 005-2023-CONADES de 30 de enero de 2023, mediante la cual el Ministerio de Ambiente a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) resolvió administrativamente el Contrato No. COC-40-15, suscrito con la empresa Contratistas Generales y Eléctricos, S.A., para el proyecto "*Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el corregimiento El Potrero, distrito de Calobre, Provincia de Veraguas* (sic), e inhabilitó a ésta por el término de tres (3) años, dentro del acto de licitación Abreviada por mejor valor No.2015-0-03-0-09-AV-017723.



En lo medular de esta resolución, la entidad refiere que a pesar de que se pudo constatar a través informe de inspector del proyecto de 7 de octubre de 2022, que esta obra presentaba un avance físico de 72.33%, no existía interés del contratista por terminar la ejecución del Contrato de Obra Civil No.COC-40-15 a la fecha.

Veamos un extracto de la parte resolutive, de la Resolución No.005-2023-CONADES de 30 de enero de 2023:

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

**RESUELVE:**

**Artículo 1.** Resolver administrativamente el Contrato de Obra Civil No.COC-40-15, fechado 14 de septiembre de 2015, para el **"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE 215 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE EL POTRERO, DISTRITO DE CALOBRE, PROVINCIA DE VERAGUAS"** suscrito entre MP/CONADES/UCEP y la empresa **CONTRATISTAS GENERALES Y ELÉCTRICOS, S.A.**

**Artículo 2.** Inhabilitar a la empresa **CONTRATISTAS GENERALES Y ELÉCTRICOS, S.A.**, por un término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, a partir de la notificación de esta Resolución.

**Artículo 3.** Notificar y remitir copia autenticada de esta Resolución a **BANESCO SEGUROS, S.A.**, para los fines legales a que haya lugar, en la Fianza de Cumplimiento y de Anticipo del Contrato, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir a la contratista en todos sus derechos y obligaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011.

**Artículo 4.** Ordenar la publicación de la presente Resolución en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

**Artículo 5.** Advertir a la empresa contratista que, contra esta Resolución cabe el Recurso de Apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, conforme a lo establecido en el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 2011.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 15, 113, 115, 116, 117, 118, 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, Decreto No. 317-Leg de 12 de diciembre de 2006, Ley 8 de 25 de marzo de 2015; Decreto Ejecutivo No.588 de 23 de septiembre de 2020; y la Resolución No.DM-PC-CONADES-0019-2021 de 21 de julio de 2021 y demás normas concordantes y complementarias

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los treinta (30) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023).

Lic. Luis A. Ramírez E.  
Secretario Técnico

Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible



### III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE.

El 27 de febrero de 2023, la licenciada Jackeline Santos Quintero en representación judicial de la empresa Contratistas Generales y Eléctricos, S.A presentó ante la Secretaría General de este Tribunal escrito contra la resolución rebatida (Resolución No. 005-2023-CONADES de 30 de enero de 2023).

Entre los argumentos esgrimidos por la parte actora, para fundamentar sus pretensiones, se destacan los siguientes<sup>1</sup>:

1. Que la actuación adoptada por la entidad está basada en un informe técnico de 7 de octubre de 2022, que no fue puesto en conocimiento al contratista, dejándolo evidentemente en estado de indefensión.
2. La Resolución Administrativa No.005-2023 de 30 de enero de 2023, carece de motivación, ya que la misma no logra detallar o sustentar el fundamento legal del supuesto incumplimiento, más bien, es limitada y solo indica que la decisión se sustenta en el Informe de Inspector del Proyecto de 7 de octubre de 2020. Recalcando, además en esta que el contratista no pudo rebatir razonablemente los incumplimientos descritos en el mencionado informe.
3. Como consecuencia de no ponerle en conocimiento, en el momento oportuno, del Informe técnico de 7 de octubre de 2022, en el que se hace una descripción de los supuestos incumplimientos, este no pudo rebatir de manera enfática los cargos endilgados en su contra.
4. Al examinar la Nota No. CONADES-UCEP-ALYADQ-399-2022 (Intención de resolver el contrato) y la Resolución administrativa No.005-2023 de 30 de enero de 2023, se evidencia que ambas han sido emitidas con inobservancia de la norma, al no describir ninguna de ellas, los criterios o causales específicas de incumplimiento, además no se aportaron suficientes pruebas que fundamenten la decisión de la entidad, que acrediten los hechos enunciados.
5. Dado al avance reconocido por la propia entidad a través de su informe, que es de 90%, la Resolución Administrativa del Contrato, no representa los mejores intereses para el Estado, al contrario, lo conveniente sería culminar el trámite de Adenda 3 pendiente, para que la empresa pueda cobrar los pagos atrasados que han afectado de manera directa la culminación del proyecto, para que así se logren terminar los pendientes y consecuentemente se dé la liquidación del contrato y su cierre administrativo.
6. Por otro lado, destaca la letrada, que existe una violación en las actuaciones del llamamiento a Intención de liquidar el contrato, ya que le fue entregada la Orden de Cambio No. 1, en la cual la entidad excluye la suma de B/.218,490.73 y estableció un nuevo valor ajustado al contrato de B/.611,096.55.

Al preguntarle por el monto excluido a la entidad, la respuesta fue que el cálculo se había realizado en base al total de las unidades sanitarias entregadas y no por los avances de la obra, reiterando, que los pagos deben

<sup>1</sup> Ver escrito Sustentación de Recurso de Apelación, presentado por la licenciada Jackeline Santos Quintero, ubicable de foja 0015 a 0028 del expediente jurídico.



ser por avances de obra, tal como se contempla en el pliego de cargos y en el mismo contrato.

7. En lo concerniente a la resolución administrativa del Contrato No. COC-040-15, se afirma que, los atrasos de la ejecución del contrato surgieron como consecuencia de actuaciones tardías de la entidad como, por ejemplo, la entrega tardía del listado de beneficiarios, tal como se puede observar comunicación vía correo electrónico, el 11 de septiembre de 2017, enviada por el ingeniero Adalberto Iglesia, en las que señala que en ese momento las Adendas para los Contratos COC-40-15 y COC-041-15 estaban en trámite de elaboración de listado final de beneficiarios.
8. Otras situaciones son, el atraso significativo en los tramites de Orden de Cambio, para incluir las unidades para personas con discapacidad; atrasos en la preparación de la Adenda No. 3, por cambios en los tiempos y condiciones; afectaciones en el flujo de liquidez, que afectaron el cronograma de pago, el cual era requisito dentro del pliego de cargo, la propuesta y el contrato. Este atraso en los pagos provocó un menor avance en la ejecución del contrato.
9. Por último, indica la defensa que, existe un avance significativo en la obra y muchos de los puntos que pudieran considerarse como incumplimiento, pudieran entrar perfectamente en garantía y ser resueltos de manera inmediata.

Dicho lo anterior, solicitó la defensa técnica, que se deje sin efecto la Resolución No. 005-2023-CONADES de 30 de enero de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente a través de CONADES, dentro del acto de selección de contratista No. 2015-0-03-0-09-AV-017723.

Además, solicita que se ordene la continuación de la liquidación del Contrato COC-040-15 de conformidad con el llamamiento a liquidación del contrato realizado por la entidad el pasado 15 de noviembre de 2019.

#### **IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.**

La entidad mediante nota CONADES-UCEP-SE-027-2023, suscrita por el secretario ejecutivo, Luis Ramirez, ubicada a foja 096 del expediente del Tribunal, remitió el expediente administrativo del acto apelado. Esta información fue publicada en el portal electrónico *PanamaCompra*, el día 10 de marzo de 2023.

#### **V. PRUEBAS.**

Por medio de la Resolución N°026-2023-TACP de 3 de mayo de 2023 (Pruebas), publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, este Tribunal, en Sala Unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por la apelante.

Igualmente, de oficio en la Resolución No.026-2023-TACP de 3 de mayo de 2023 (Pruebas), en su numeral cuarto ordeno a las partes que rindieran prueba de informe respondiendo algunas interrogantes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver numeral cuatro de Resolución No.026-2023 TACP 3 de mayo de 2023 (Prueba) de foja 108 a 109 del expediente jurídico.



Siendo así, debemos indicar que las partes cumplieron a cabalidad con esta prueba, y esta servirá para crear la convicción de este ente jurisdiccional de cara a la resolución del presente caso, veamos, los puntos relevantes de cada una:

➤ **Prueba de Informe remitida por el representante legal de Contratistas Generales y Eléctricos, S.A (de foja 121 hasta 123 expediente jurídico).**

El contratista acatando lo dispuesto por el Tribunal, presentó en la Secretaría General el 11 de mayo, en el que indicó lo siguiente, veamos un extracto:

En cuanto al porcentaje de ejecución de la obra señaló:

**1. A su juicio ¿Cuál fue el porcentaje de ejecución de la obra?**

De acuerdo con los informes de avance de obra presentado en octubre de 2017, que incluye las cuentas números 1, 2, 3, 4, 5 y 6, así como del informe de fecha 07 julio de 2020 que fue preparado por la entidad en conjunto con el contratista después de una inspección y recorrido por el proyecto para determinar el porcentaje de avance dentro de la liquidación del contrato; nuestra empresa ha ejecutado un total de 90% del total de las 215 unidades sanitarias, quedando pendiente por ejecutar 10%.

**Indicarnos, además ¿Cuándo fue la última fecha en que entregó por su empresa un avance de esta obra?**

R. El último avance fue presentado a la entidad fue en el mes de octubre de 2017, sin embargo, solicitamos vía correo electrónico al Inspector encargado de la Obra formal solicitud de inspección en fechas 19 y 29 de octubre de 2018 y 9 de noviembre de 2018, sin recibir respuesta.

Por otro lado refiere que las unidades entregadas al 100%;, se elevan a 155:

**2. ¿Cuantifique cuántas unidades fueron entregadas al 100%; cuántas fueron intervenidas y cuántas están pendientes por realizar?**

Unidades Sanitarias intervenidas = 209 (de un total de 215)  
Unidades Sanitarias entregadas al 100% = 155 (incluye 3 para discapacitados)  
Unidades Sanitarias por terminar = 59 (las cuales tienen un 90% de avance cada una y en uso por los beneficiarios).  
Unidades Sanitarias por realizar = 6 (por falta de asignación de beneficiarios)

Avance económico según el contratista:

**4. Detallar ¿Cuántas cuentas fueron presentadas para este proyecto, cuántas fueron recibidas a satisfacción y cuántas quedan pendientes de pago?**

R. Nuestra empresa ha presentado formalmente un total de seis (6) cuentas, de las cuales cuatro (4) han sido cancelada. Se mantiene pendiente el pago de la cuenta No. 5 por un monto total de B/ 36,765.20 y el trámite de la cuenta No. 6, cuyo avance está debidamente firmado por CONADES y el Inspector de Obra de la Contraloría General.



➤ **Prueba de Informe remitida por Ministerio de Ambiente (CONADES) (de Foja 163 hasta 205, expediente jurídico).**

Por su parte el Ministerio de Ambiente a través de CONADES, remitió el día 12 de mayo, nota CONADES-UCEP-ALYADQ-239-2023, de 8 de mayo de 2023, en la que hizo algunas aclaraciones, veamos lo más relevante:

En cuanto al avance de la obra:

1. Informe, apoyándose de la documentación que reposa en la entidad ¿cuántas unidades fueron entregadas en su totalidad, cuántas unidades fueron intervenidas, pero no entregadas (detallar la causa por la cual no fueron entregadas); y, el número de las unidades que no fueron intervenidas?
- R.** Le envío adjunto los respectivos informes de cierre del proyecto donde se encuentra en detalle las informaciones solicitadas, el primero fechado 13 de noviembre de 2019 y el segundo con fecha de 7 de julio de 2020.

Información de avance financiero y físico, según informe de 13 de noviembre de 2019:

**2. Información Financiera del Contrato:**

| Descripción                    | Fecha      | VALOR BRUTO    | 10% RETENIDO  | ANTICIPO 20%  | Saldo Anticipo por devolver (no incluye Itbms) | SUB-TOTAL      | ITBMS         | TOTAL DE CUENTAS |
|--------------------------------|------------|----------------|---------------|---------------|------------------------------------------------|----------------|---------------|------------------|
| ANTICIPO                       |            | B/. 157.921.80 | B/. -         | B/. -         |                                                | B/. 157.921.80 | B/. 11.054.53 | B/. 168.976.33   |
| Cuenta #1                      | 23-ago.-16 | B/. 93.974.20  | B/. 9.397.42  | B/. 18.794.84 | B/. 139.126.96                                 | B/. 75.179.36  | B/. 5.262.56  | B/. 71.044.50    |
| Cuenta #2                      | 22-mar.-17 | B/. 87.203.23  | B/. 8.720.32  | B/. 17.440.65 | B/. 121.686.31                                 | B/. 69.762.58  | B/. 4.883.38  | B/. 65.925.64    |
| Cuenta #3                      | 31-may.-17 | B/. 86.825.55  | B/. 8.682.56  | B/. 17.365.11 | B/. 104.321.20                                 | B/. 69.460.44  | B/. 4.862.23  | B/. 65.640.12    |
| Cuenta #4                      | 30-sep.-17 | B/. 103.268.72 | B/. 10.326.87 | B/. 20.653.74 | B/. 83.667.46                                  | B/. 82.614.98  | B/. 5.783.05  | B/. 78.071.15    |
| Cuenta #5                      | 4-dic.-18  | B/. 38.785.20  | B/. 3.878.52  | B/. 7.757.04  | B/. 75.910.42                                  | B/. 31.028.16  | B/. 2.171.97  | B/. 29.321.61    |
| Cuenta #6 (Cierre de Proyecto) |            |                |               |               | B/. 75.910.42                                  |                |               |                  |
| TOTAL                          |            | B/. 410.056.90 | B/. 41.005.69 | B/. 82.011.38 |                                                | B/. 485.967.12 | B/. 34.017.72 | B/. 478.979.35   |

**3. Información Física del Contrato:**

Esta obra cuenta con 76% de avance físico, desglosado de la siguiente manera:



|                                                     |     |             |     |
|-----------------------------------------------------|-----|-------------|-----|
| Unidades Sanitarias Totales                         | 215 |             |     |
| Unidades no intervenidas                            | 59  |             |     |
| Unidades Intervenidas                               | 200 | Reglón No.1 | 200 |
|                                                     |     | Reglón No.2 | 185 |
|                                                     |     | Reglón No.3 | 185 |
|                                                     |     | Reglón No.4 | 185 |
| Unidades Entregadas con Actas Sustanciales de Obra. | 93  |             |     |

Se pudo constatar a través de actas de recibo sustancial No.1 y No. 2., que solo se recibieron 93 unidades a cabalidad y ya se expiró la vigencia del contrato, para ello la entidad, nos remitió copia de estas actas, veamos:

2. Remitirnos las actas de recibo sustancial de unidades por beneficiarios.
- R.** Se adjunta acta de recibo sustancial No. 1 de obra pública No.1., y acta de recibo sustancial de obra pública No.2 y acta de obra pública No.2., además de formularios de control de entrega sustancial de obra. (documentos en adjunto)



## VI. ANALISIS DEL TRIBUNAL

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

### A. Criterios de Interpretación.

El artículo 131 de la Ley de Contrataciones Públicas, al referirse al recurso de apelación establece lo siguiente:

“Artículo 131. Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato, podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tardar el día hábil siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en efecto suspensivo”.

Mientras que el artículo 113 de la Ley 22 de 2006, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, así:

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

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

A su vez el artículo 115 de la misma excerta legal, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 115. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de 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 la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre". (Lo subrayado es nuestro).

Lo destacable es que, al examinar el registro electrónico, encontramos que el 11 de noviembre de 2022, fue publicada la Nota CONADES-UCEP-ALYADQ-399-2022 de 18 de octubre de 2022, en la que la entidad comunicó al contratista su intención de resolver administrativamente la referida orden de compra, indicando sus razones y concediéndole el término de cinco (5) días para contestar y presentar las pruebas que estimara convenientes, cumpliendo con ello el "Debido Proceso" correspondiente.

Ahora bien, como se pudo apreciar en el acto administrativo apelado, la entidad fundamentó la resolución administrativa del contrato en incumplimientos del contratista, según Informe Técnico de 7 de octubre de 2022. Veamos el referido informe:

INFORME DE ESTADO DE PROYECTO

**CONTRATO No.:** COC-40-15  
**NOMBRE DEL PROYECTO:** Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el Corregimiento El Potrero, Distrito de Calobre, Provincia de Veraguas.  
**CONTRATISTA:** Contratistas Generales y Eléctricos, S.A.  
**ORDEN DE PROCEDER:** 3 de diciembre del 2015  
**DURACIÓN ORIGINAL:** 270 días calendario  
**FECHA DE ENTREGA:** 28 de agosto de 2016  
**PRÓRROGA No.1:** 26 de marzo de 2016 (210 días calendario)  
**PRÓRROGA No.2:** 22 de octubre de 2017 (210 días calendario)  
**MONTO TOTAL DE LA OBRA:** B/. 844,881.63

1. Resumen de la Situación Actual de la Obra

| Descripción                                       | Avance         | Observación                                  |
|---------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------|
| Cuentas presentadas                               | 5              | (Anticipo y 5 cuentas de avance de obra)     |
| % de Avance Financiero aprobado por la Inspección | 51.68%         | Porcentaje acumulado sin anticipo            |
| % de Avance Físico                                | 72.33 %        | Acumulado                                    |
| Monto avance                                      | B/. 287,984.91 | No Incluye ITBMS                             |
| Unidades Intervenidas                             | 209            |                                              |
| Unidades Entregadas                               | 93             | Cuenta con Acta de Recibo Sustancial de Obra |
| Unidades por terminar                             | 59             |                                              |

- Del proyecto en general podemos indicar lo siguiente:
- Comunidades intervenidas El Jobo, Aguacatal, El Espinal, Hervedor, El Palmillar, Cerro Alto, El Potrero, Llano Grande, Las Canales.
  - Detalle por actividad de las unidades intervenidas
  - Errores o subsanaciones en los procesos constructivos durante la ejecución de la obra



## 2. Registro Fotográfico

Unidades sanitarias visitas por parte de CONADES Veraguas.



Unidad sanitaria se encuentra en uso por parte del beneficiario.



Unidad sanitaria visitada en gira realizada por parte de inspección de CONADES Veraguas.





*Unidades sanitarias terminadas por parte de la empresa.*

### **3. Estado de la situación social actual del proyecto**

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

- El contrato original contempla un listado general 215 beneficiarios formalizados.
- De los beneficiarios incluidos en el contrato, se encontró uno (3) que requiere la construcción de tres (3) unidades especiales.
- Se identificaron 23 beneficiarios que poseían baño sanitario propio o eran beneficiarios del programa de Techo de Esperanzas, los cuales fueron reemplazados.
- En virtud de los hallazgos encontrados consideramos la exclusión de las actividades de construcción de unidades sanitarias básicas.

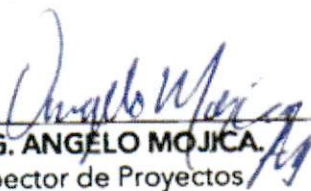
### **4. Conclusión y Recomendación**

*El proyecto debería tener a la fecha 215 unidades terminadas, y solo se han entregado mediante Acta de Recibo Sustancial 93 unidades sanitarias, esta información se encuentra presente en la institución por parte del inspector anterior del proyecto.*

*El contrato refleja un gran desfase en el tiempo de la ejecución de la obra, a la fecha debería tener 100% de avance según su cronograma de obra y actualmente solo mantiene 51.68% como se indica en el punto 1 del presente informe.*

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

Preparado por:

  
ING. ANGELO MOJICA  
Inspector de Proyectos  
CONADES Provincia de Veraguas

### **B. Análisis del incumplimiento invocado por la entidad.**

Dicho lo anterior, debemos recordar que el Contrato No COC-40-15, de 14 de septiembre de 2015, por la suma de B/.844,881.63, suscrito entre Contratistas Generales y Eléctricos, y CONADES, en su cláusula quinta establece que la duración del contrato es de 270 días calendarios contados a partir de la orden de proceder.



Otro dato importante es que la orden de proceder para este proyecto fue emitida el 1 de diciembre de 2015, ahora bien, la fecha de conclusión natural para este contrato era el 28 de agosto de 2016.

Sin embargo, consta en los elementos de convicción de este expediente que para la ejecución de esta obra la entidad suscribió: Adenda 1 y Adenda 2, con la finalidad extender la vigencia del contrato y así el contratista cumpliera lo pactado que era la obra “Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el corregimiento El Potrero, distrito de Calobre, Provincia de Veraguas” (sic).

Según informe de Cierre de Proyecto, de 19 de noviembre de 2019, confeccionado por el ingeniero Georgilio A. Trejos inspector de proyectos de CONADES, provincia de Veraguas, en este contrato se había modificado en dos ocasiones el tiempo de entrega del contrato, veamos:

1. Modificaciones al Contrato:

1.1 Prórrogas:

| Prórroga No.                | Fecha de Refrendo | Plazo (días) |
|-----------------------------|-------------------|--------------|
| No.1 mediante adenda No.1   | 23-mayo-2017      | 210          |
| No. 2 mediante adenda No. 2 | 25-agosto-2017    | 210          |
|                             |                   |              |

La Adenda No. 1 fue suscrita entre la entidad y el contratista para el 18 de octubre de 2016, y fue otorgada debido a lo siguiente:

Observaciones:

En la Adenda No.1 se extiende el plazo de ejecución en 210 días calendarios, ya que se presentaron atrasos en el suministro del proveedor de los biodigestores, hubo dificultad para llegar a las zonas más alejadas debido a la mala condición de los caminos rurales, falta de suministro de agua en las zonas alejadas dificultando la ejecución de las obras grises y el llenado con agua de los biodigestores.

Por su parte la Adenda No.2, el 11 de julio de 2017, y guarda su basamento en lo siguiente:

En la Adenda No. 2 se extiende el plazo de ejecución en 210 días calendarios, esto debido a que en los meses de octubre y noviembre de 2016, se presentaron excesos de lluvias producto del fenómeno meteorológico denominado la Niña y la Tormenta Otto lo que trajo como consecuencia la crecida de los ríos y quebrada que no tienen puentes o vados, por ende el retraso en la movilización de materiales, equipo y personal a las diferentes ubicaciones de las unidades sanitarias.

Del estudio integral del expediente administrativo y el registro electrónico, este Tribunal concluye que la conducta de CONADES no parece haber estado encaminada a impedir que el contratista incumplirá con sus obligaciones, sino al contrario, procurar la ejecución del contrato, extendió el plazo de entrega en más de una ocasión con la finalidad de conseguir el 100 % de la obra.

Incluso, se puede constatar en el expediente, que la entidad y el contratista estaban en preparaciones para suscribir la Adenda 3, no obstante, esta no se formalizó por falta de acuerdo entre las partes, sobre esto, debemos indicar que las aprobaciones de adendas tienen un debido proceso, hasta nivel de refrendo en Contraloría, y esta no se concretó, por lo tanto, no se tiene como vigente para el periodo de ejecución de la obra.



Siendo así, el tiempo formal para ejecución de la obra finalmente era para el 25 de agosto de 2017. Ahora bien, tomando en cuenta este periodo y hasta la Resolución Administrativa del Contrato Proferida en el año 2023, según consta en actas de recibido conforme, solamente se han entregado por parte del contratista 93 unidades de las 215 unidades que debían ser entregas al término del plazo de la obra, es decir que este proyecto presenta un 72% de avance físico y 51.68 % de avance financiero.

Esto no indica que, el contratista al 25 de agosto de 2017 no había cumplido con una de las cláusulas más importantes del Contrato, que es el “Plazo para ejecución de la Obra”, esto evidencia el desfase en la entrega de la obra en el tiempo y que a la fecha no se pudo culminar.

Al respecto, conviene resaltar las palabras de Concepción Barrero Rodríguez, en su obra La Resolución de los Contratos Administrativos por incumplimientos del contratista, en el que reseña que *“el cumplimiento del contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva constituye una obligación esencial del contratista cuya infracción puede permitir el ejercicio por la Administración de la potestad resolutoria del contrato”*<sup>3</sup>.

**1. La ejecución de la obra en el tiempo.**

Para el año 2017, específicamente para el 21 de octubre de 2017, el contratista hizo entrega de 11 unidades sanitarias, esto según documento de “Acta Recibo Sustancial # 1” (foja 041 del expediente jurídico), veamos, un extracto:

Esta obra ha alcanzado el nivel de ejecución física destacado mediante esta síntesis técnica (y en base a los procesos de verificación efectuados en pleno cumplimiento de las disposiciones legales, del Pliego de Cargos y el resto de los documentos contemplados contractualmente), lo cual permite su uso satisfactorio, a pesar del siguiente listado de detalles que no impiden su usufructo:

| Cantidad | Unidad | Descripción         | Precio Unitario | Precio Total   |
|----------|--------|---------------------|-----------------|----------------|
| 204.00   | c/u    | Unidades Pendientes | B/. 3,929.68    | B/. 801,655.13 |

motivo por el cual, por decisión unilateral de el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), se consigna la firma para establecer la fecha oficial del recibo de la parte sustancialmente terminada que recibirá ocupación y/o uso por el Estado a partir del día 21 del mes de OCTUBRE del 2017.

Es notorio el poco avance de la obra ejecutado por el contratista para esta fecha, en suma, es importante hacer hincapié en que en el compás en que fueron entregadas estas 11 unidades, el contratista y la entidad, ya habían suscrito 2 adendas, lo que significa en un desfase contundente en el tiempo de entrega de la obra.

La segunda entrega de 82 unidades se hizo efectiva a través del “Acta de Recibo Sustancial # 2” (foja 142 del expediente jurídico):

Esta obra ha alcanzado el nivel de ejecución física destacado mediante esta síntesis técnica (y en base a los procesos de verificación efectuados en pleno cumplimiento de las disposiciones legales del Pliego de cargos y el resto de los documentos contemplados contractualmente lo que permite su uso satisfactorio a pesar del siguiente listado de detalles que no impiden su usufructo:

| Cantidad | Descripción                    | Precio Unitario |
|----------|--------------------------------|-----------------|
| 122      | Unidades Sanitarias Pendientes | B/. 3,929.68    |

motivo por el cual, por decisión unilateral de CONADES, se consigna la firma para establecer la fecha oficial del recibo de la parte sustancialmente terminada que recibirá ocupación y/o uso por el Estado a partir del día 25 del mes de JUNIO de 2019 .

<sup>3</sup> Barrero Rodríguez, Concepción, Catedrática de Derecho Administrativo Universidad de Sevilla, La Resolución de los Contratos Administrativos por incumplimiento del contratista, segunda edición, diciembre 2011, página 62.



Nótese que esta entrega fue realizada el 25 de junio de 2019, es decir mucho tiempo después de la expiración de la Adenda 2. Haciendo una suma aritmética, transcurrieron casi 2 años para que el contratista entregara más unidades terminadas.

Es un hecho cierto, que la forma de pago de la obra plasmada en el contrato era presentación de cuentas versus avance de la obra, pero no es menos cierto que ya para el año 2019, la obligación mínima del contratista era tener el 100% de la obra terminada, hecho que no fue así, y que fue documentado de manera contundente por la entidad, en informe de cierre, en el que se describe la situación actual de la obra para el año 2022:

| 1. Resumen de la Situación Actual de la Obra      |                |                                              |
|---------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------|
| Descripción                                       | Avance         | Observación                                  |
| Cuentas presentadas                               | 5              | (Anticipo y 5 cuentas de avance de obra)     |
| % de Avance Financiero aprobado por la Inspección | 51.68%         | Porcentaje acumulado sin anticipo            |
| % de Avance Físico                                | 72.33 %        | Acumulado                                    |
| Monto avance                                      | B/. 287,984.91 | No Incluye ITBMS                             |
| Unidades Intervenidas                             | 209            |                                              |
| Unidades Entregadas                               | 93             | Cuenta con Acta de Recibo Sustancial de Obra |
| Unidades por terminar                             | 59             |                                              |

Además, se pudo constatar en el expediente administrativo, que la entidad documentó la inconsistencia y atraso en la ejecución de la obra en el tiempo, a través de las siguientes notas:

- Nota CONADES-UCE-SE-1343-16, de 19 de octubre de 2016, mediante la cual el secretario ejecutivo del CONADES, advertía el evidente abandono de y paralización de la obra del contrato, indicando que a la fecha solo se había avanzado el 20%. Además, advertía al contratista que, si al 30 de octubre de 2016 no reactivaba el proyecto, se iniciaría el proceso de rescisión del contrato. Visible a foja 0082, del tomo I expediente técnico, del expediente administrativo).
- Nota UCEP-VER-2017 Nota No.040, de 21 de marzo de 2017, suscrita por el ingeniero Georgilio Trejos, mediante la cual confeccionó un informe del estado del proyecto, y se ponían en conocimiento al contratista que: A la fecha resta el 31 % del tiempo de ejecución; se han entregado el 0% de las unidades, restando el 100% de las unidades pactadas; Para terminar el proyecto en el periodo establecido, el contratista deberá entregar una (1) unidad sanitaria por día.

Aunado, el ingeniero indicó que en el campo solamente se encontraba una cuadrilla de un máximo de 8 personas, situación que hacía imposible la terminación de la obra en el tiempo restante. Esta documentación fue sustentada por informe de inspección de campo realizada por el personal del CONADES (fojas 070 a 078, del tomo del tomo I expediente técnico, del expediente administrativo).

- Nota UCEP-VER-2017-Nota No.165 de 10 de mayo de 2017, suscrita por el ingeniero Georgilio Trejos, en la que, entre otras cosas, se indicaba que a la



fecha solamente se habían recibido 11 unidades sanitarias al 100%. Además, realizaba un llamado de atención en cuanto a los acabados de las unidades que estaban por terminar, ya que las mismas presentaban detalles o defectos que impedían su recepción cabal. (Foja 235 a 238 del expediente administrativo, tomo “Expediente Proceso de Resolución Administrativa”).

- Nota UCEP-VER-2018-Nota No.084 de 6 de julio de 2018, mediante la cual el CONADES, informaba al contratista que debía mejorar sus condiciones de seguridad industrial y ocupacional. (Foja 243 a 244 del expediente administrativo, tomo “Expediente Proceso de Resolución Administrativa”).
- Nota UCEP-VER-2018-Nota No.153 de 13 de noviembre de 2018, mediante la cual el CONADES, puso en conocimiento al contratista de que no se podían recibir las unidades sanitarias entregadas por deficiencias, además se advierte que, desde el mes de abril del año 2017, no se entregaba una unidad sanitaria al 100%. (Foja 245 a 246 del expediente administrativo, tomo “Expediente Proceso de Resolución Administrativa”).
- Nota UCEP-VER-2019-Nota No.15 de 5 de febrero de 2019, suscrita por el ingeniero Georgilio A. Trejos, en la que le indicaba al director del CONADES-VERAGUAS, que no existía trabajos en el proyecto, ni actividad física desde noviembre de 2018 y que la vigencia del contrato ya estaba expirada.

En cada uno de estos informes se muestra el atraso significativo de la construcción, por parte del contratista, y la falta de compromiso para terminar las tareas del cronograma propuesto.

Esto definitivamente denota el interés de la entidad por darle continuidad a la obra, y la poca respuesta que tuvo el contratista para cumplir con su responsabilidad, esto evidenciado tanto en las dos actas de entrega sustancial 1 y 2, en el cronograma estipulado, en las cuentas presentadas por la empresa y lo más importante el saldo actual del proyecto que se eleva a B/. 395,223.89., esto según MEMO-ALYAQ-263-2023 (foja 203 del expediente jurídico):

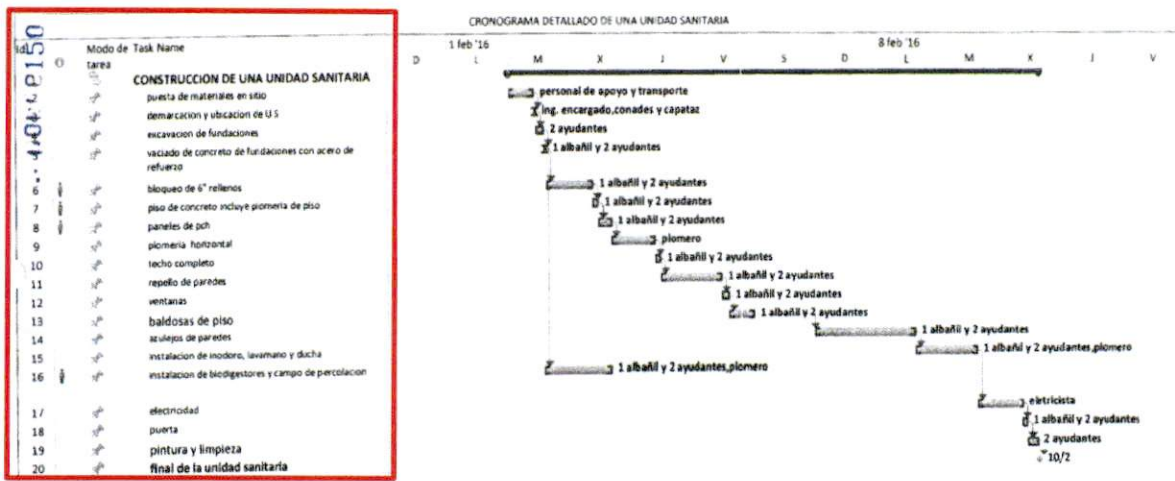
Dando respuesta al MEMO- ALYADQ-263-2023, donde nos solicita información del Contrato de Obra Civil N° COC-40-15 del proyecto “Diseño y Construcción de 215 Unidades Sanitarias en el Corregimiento de El Potrero, Distrito de Calobre, Provincia de Veraguas”.

| Descripción                        | Cuentas                                              | Monto de la Factura | Fecha de Pago |
|------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------|---------------|
| Cuentas presentadas y pagadas: # 5 | Anticipo                                             | B/. 168,976.33      | 2015          |
|                                    | Avance # 1                                           | B/. 80,441.92       | 2016          |
|                                    | Avance # 2                                           | B/. 74,645.96       | 2017          |
|                                    | Avance # 3                                           | B/. 74,322.67       | 2017          |
|                                    | Avance # 4                                           | B/. 88,398.03       | 2017          |
|                                    | Total Pagado                                         | B/. 449,657.74      |               |
| Cuentas pendientes de pago:        | En finanzas no reposan cuentas pendientes para pago. |                     |               |
| Valor del Contrato:                | B/.844,881.63                                        |                     |               |
| Saldo del contrato:                | B/.395,223.89                                        |                     |               |



Al hacer un examen de las actividades establecidas en el cronograma de tareas, tendremos como resultado un significativo atraso e inconsistencia en el desarrollo de las obligaciones del contratista, que no fueron cumplidas en el tiempo pactado, veamos:

Extracto de cronograma detallado de unidad sanitaria (foja 150, "Tomo I" del Expediente Administrativo):



De igual forma, debemos indicar que consta en expediente administrativo, el junto al desglose de precio, el documento denominado “Método de Construcción de la obra”, mediante el cual el contratista indicó a la entidad que se tenía previsto entregar 1.5 unidades sanitarias por semana es decir unas 15 unidades semanales en total (Foja 373 del Tomo “Expediente Legal “del Expediente Administrativo).

### 3 CONSTRUCCION:

Una vez recibidos los materiales en cada una de las casas y ubicadas en el respectivo deposito de almacenamiento, se coordina con cada uno de los Capataces y el Ingeniero de Proyecto el inicio de obras trabajando de manera paralela cada una ellas entendiendo que dividiremos el trabajo en a cuadrillas.

Tenemos previsto que cada cuadrilla efectúe la construcción de 1.5 unidades sanitarias por semana es decir unas 15 unidades semanales en total, para poder contar con el resto de los tiempos para traslado de personal a otras áreas de trabajo.

Para la excavación de los pozos de percolación y zanjas se utilizara en lo posible todo el personal de las comunidades paralelamente a los trabajos de construcción se efectuarán los correspondientes a la instalación de tuberías y colocación de piedras en campos de percolación

Al ver esta disposición, colegimos que el contratista, no mantuvo un ritmo adecuado de trabajo y esto claramente hizo evidente que no se cumpliera con el 100% de las tareas en el tiempo acordado, y ni siquiera en el tiempo que tardó la entidad en proferir la Resolución Administrativa del Contrato para el año 2023, sin dejar de lado que la entidad, suscribió 2 adendas para prolongar este proyecto, sin embargo, contratista avanzó en la obra.

Todas estas actuaciones dan cuenta de las intenciones de la entidad de coadyuvar para que la contratista prosiguiera con la ejecución de las obras y el contrato llegara a feliz término, con todo y ello, tal como quedó plasmado en el Informe Técnico de 22 de octubre de 2022, el contratista, no aprovechó las oportunidades brindadas.

Así las cosas, dado que el contratista mantenía pleno conocimiento de las obligaciones y derechos que correspondiente a la ejecución del contrato, condiciones que fueron aceptadas sin reservas, vale la pena recalcar que, estamos frente a una relación contractual en la cual se establecieron cláusulas de obligatorio



cumplimiento para las partes, por lo tanto, cada una de las partes tiene sus correspondientes obligaciones y deberes.

En ese mismo giro, vale la pena resaltar el contenido del artículo 15 de la Ley 22 de 2006, referente a las obligaciones y deberes del contratista, veamos:

“Artículo 15. 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.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Expresamente la normativa legal contempló el mecanismo de supervisión y vigilancia por parte de la entidad, como responsable para mantener el desarrollo y ejecución de lo establecido en el contrato, con plena potestad de resolver administrativamente un contrato en el momento en que considera que el contratista ha incurrido en alguna de las causales que dan lugar a ello, por eso entendemos la decisión de la entidad, ajustándose a las disposiciones de la propia ley de contrataciones públicas que por imperio así lo dispone. Veamos:

“Artículo 72. 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.
2. Pactar las cláusulas excepcionales al Derecho Común de terminación, interpretación y modificación unilateral del contrato.
3. Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referentes al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas”. (Lo subrayado es del Tribunal).

### C. Decisión del Tribunal

Antes de concluir, debemos indicar que, en atención a las constancias que reposan en el expediente administrativo remitido por la entidad, el expediente electrónico visible en *PanamaCompra*, el expediente administrativo, así como de las pruebas practicadas por este Tribunal, las causales de incumplimiento de las cláusulas pactadas, invocadas por CONADES, han sido probadas fehacientemente.

Recapitulando, debemos indicarle la respetada defensa que, el avance observado en la documentación e informes existentes en el expediente es de 72%, ya que solo se pudieron registrar 93 unidades aproximadamente lo que representa un desfase en la construcción de la obra, por otro lado, es pertinente resaltar la disposición y



el interés de la entidad de suscribir más de una adenda de tiempo, a pesar del notorio “ritmo bajo” de trabajo presentado por el contratista desde la orden de proceder.

Además, la decisión adoptada por la entidad a través de la Resolución Administrativa del Contrato No. COC-40-15 de 14 de septiembre de 2015, está motivada y tiene su asidero jurídico en cada uno de los informes de campos invocados por la entidad y demás documentación del expediente administrativo que fue enunciada en esta decisión.

La culminación de la obra se había pactado hasta octubre de 2017 (Adenda 2), fecha en que el contratista debió cumplir con la ejecución de la obra en su totalidad de las 215 unidades sanitarias, en el corregimiento El Potrero, Distrito de Calobre, Provincia de Veraguas, sin embargo, esta disposición no fue cumplida, vulnerando una de la cláusulas más importante del contrato “Tiempo de Ejecución de la Obra”.

En opinión de este Tribunal, la conducta desplegada por el Ministerio de Ambiente (CONADES) se ajustó a las disposiciones de ley, debido a que, antes de resolver administrativamente el contrato, agotó las alternativas disponibles para garantizar el cumplimiento de este. Desafortunadamente, al no lograr concretarse el proceso de “Liquidación del Contrato”, por diferencias entre las partes, se presentó un escenario en el que, en definitiva, se hace imposible la ejecución del proyecto

Estas fueron las causales que no permitieron la formalización del proceso de liquidación<sup>4</sup>:

7. Señalar ¿por qué no se completó el proceso de Liquidación, publicado en el sistema electrónico Panamacompra y ¿Cuál es la postura de la entidad, frente al procedimiento de liquidar dicho contrato, en la actualidad?

**R.** El proceso de liquidación no se procesó ya que la entidad se reunió con el contratista y le indicó que se debía amortizar el anticipo devengado, y se le propuso las siguientes opciones:

- Pagar al Tesoro Nacional el saldo pendiente por amortización de anticipo.
- Terminar las Unidades Sanitarias que correspondan a la suma que amortice el anticipo.

El contratista no accedió, por consiguiente, CONADES procede a resolver el contrato de manera administrativa, según lo dispuesto la ley que regula las Contrataciones Públicas.

Sería un contrasentido que, luego del tiempo y recursos invertidos por la Administración, se otorguen nuevas prórrogas, porque mientras eso ocurre, persiste la necesidad de la ejecución de la obra, por ello se entiende que, como método de resolución del conflicto, la entidad ejerciera la defensa de la Administración, a través de la Resolución Administrativa.

En este contexto, vale mencionar que los antecedentes del caso y el análisis que ha expuesto el Tribunal hasta ahora revelan que el argumento del apelante de que la entidad lo dejó sin seguridad jurídica y respaldo legal carecen de fundamento.

Es así como la decisión de MIAMBIENTE (CONADES) de resolver el contrato es correcta, porque, al tenor de lo expresado en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 22 de 2006, el contratista está obligado a “Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones dentro del término pactado”. Así, el incumplimiento se constituye en causal de resolución administrativa del contrato, tal como lo señala el numeral 1 del artículo 113:

<sup>4</sup> Véase artículo 97 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011 “Plazo para liquidación”



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

El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...

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

Así las cosas, estima el Tribunal que la actuación del MINISTERIO DE AMBIENTE (CONADES) se ajustó al procedimiento para resolver administrativamente Contrato de Obra Civil N°COC-40-15. En virtud de ello, lo procedente es confirmar lo actuado por la entidad, con fundamento en el artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006:

“Artículo 354: (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas). El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

a) Confirmar lo actuado por la entidad contratante,

b) Modificar lo actuado por la entidad contratante, c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado, d) Anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** los efectos de la Resolución N°005-2023 de 30 de enero de 2023, proferida por el MINISTERIO DE AMBIENTE - CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato de Obra Civil N°COC-40-15, suscrito entre MP/CONADES/UCEP y Contratistas Generales y Eléctricos, S.A., e inhabilitó a la contratista por el término de tres (3) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado.

**SEGUNDO: DEVOLVER** al MINISTERIO DE AMBIENTE - CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE el expediente administrativo original contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión de la ejecución del Contrato de Obra Civil N°COC-40-15, remitido por la entidad a través de nota CONADES-UCEP-SE-027-2023, de 6 de marzo 2023, visible a foja 096 del expediente del Tribunal.

**TERCERO: NOTIFICAR** el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil posterior a su publicación en el referido sistema.

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

**QUINTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente 033-2023, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política de la República de Panamá;  
Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de  
mayo de 2011; Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 y Código Civil de  
la República de Panamá.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

