



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

Expediente N°: 080-2024

Recurrente: FDC MAINTENANCE, S. A.

Acto Impugnado: Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, emitida por el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), por la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 002-2022, concerniente al acto público No. 2021-1-40-0-07-LP-013509.

Magistrado Ponente: LUIS MARISCAL.

Resolución No. 013-2025-Pleno/TACP de 4 de febrero de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de apelación en contra de la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato.

I. ANTECEDENTES

El Tribunal conoce en grado de apelación el recurso enunciado en los márgenes superiores del presente escrito, presentado dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública No. 2021-1-40-0-07-LP-013509, convocado por el IPHE el día 29 de diciembre de 2021, para el "ESTUDIO, DISEÑO, DESARROLLO, APROBACIÓN DE PLANOS, CONST. DE LOS TALLERES DE SOLDADURA, AULA DE COMERCIO PARA LA IND., ADECUACIONES GRALES., DRENAJES PLUVIALES, ETC. EN EL IPHE DE LAS TABLAS", con un precio de referencia de trescientos seis mil quinientos once balboas con sesenta y siete centésimos (B/. 306,511.67).

La fecha y hora de presentación de propuestas se programó para el día 25 de enero de 2022, hasta las 10:00 a.m.

En atención a ello, a las 10:10 a.m., tuvo lugar el acto de apertura de propuestas en donde se pudo comprobar la participación de cuatro (4) proponentes, a saber:

	Proponente	Precio
1.	FDC MAINTENANCE, S. A.	B/. 274,664.72
2.	ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S. A. (ADISA)	B/. 301,480.21



3.	SERVICIOS MARJAV, S. A.	B/. 542,992.79
4.	CONSTRUCTORA HIDROTÉCNICA, S. A.	B/. 823,095.36

Posteriormente, el día 28 de enero de 2022, se publicó el Informe de Subsanación de Documentos, en donde la entidad plasmó las subsanaciones que fueron realizadas por el ahora recurrente (**FDC MAINTENANCE, S. A.**), relacionadas con la vigencia del Paz y Salvo de Renta, y del Paz y Salvo de la Cuota Obrera Patronal.

El día 01 de febrero de 2024, se publicó el Informe de Comisión Verificadora de fecha 31 de enero de 2022, mediante el cual se recomendó que el acto público se adjudicara al ahora recurrente, por haber cumplido con todos los requisitos del pliego de cargos.

Empero, los integrantes de la Comisión advirtieron en ese Informe que la propuesta presentada por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, si bien era la de menor precio podría ser riesgosa, debido a que presentaba un «desbalance en comparación con los precios de mercado en la actualidad para actividades similares de construcción», razón por la cual sugirieron que se «analizara la viabilidad técnica y económica [...] de los precios por actividades presentados en la propuesta».

No obstante, la entidad le adjudicó el acto público que nos ocupa a **FDC MAINTENANCE, S. A.**, a través de la Resolución No. 004-22/AL del 11 de febrero de 2022, la que fue publicada el día 11 de febrero de 2024, en el portal “PanamaCompra”.

Posteriormente, la entidad publicó dos (2) documentos en el portal “PanamaCompra”: (i) uno, que concierne a la resolución de adjudicación generada por el sistema electrónico, llevada a cabo el día 14 de febrero de 2022, y (ii) el segundo, que dice relación con el contrato público de este procedimiento, el cual fue publicado el día 09 de mayo de 2023, tras su refrendo por parte de la Contraloría General de la República (**CGR**).

Acto seguido, la entidad, el día 26 de octubre de 2023, publicó en el portal “PanamaCompra”, la nota N°. 557-2023/D.G., de fecha 24 de octubre de 2023, en la que hizo del conocimiento del contratista (**FDC MAINTENANCE, S. A.**), su intención de resolver administrativamente el contrato enunciado anteriormente.

Además, en esa misma misiva, le informó que contaba con cinco (5) días hábiles para contestar y presentar sus descargos.

De la lectura de la nota de intención de resolución, se colige que, la entidad, consideró pertinente ejercer la facultad de terminación del contrato, toda vez que: (i) el proyecto presentaba un bajo porcentaje de ejecución al momento de expedición de esa nota (12.50%); (ii) el contratista incumplió la cláusula cuarta del contrato, concerniente al suministro de los materiales, maquinaria, equipos y herramientas, y (iii) el contratista no llevó a cabo sus obligaciones con diligencia, lo que impidió que pudiera satisfacer el objeto contractual dentro del término establecido.

En respuesta a esa misiva, el contratista emitió la nota S/N de fecha 01 de noviembre de 2023, publicada el día 02 de noviembre de 2023, en el portal “PanamaCompra”, en donde presentó sus descargos en relación con la notificación de intención de resolución administrativa.



En la misma, el contratista señaló que: (i) no ha incumplido sus obligaciones contractuales, porque ha estado en el proyecto ejecutando los trabajos propios de la obra; (ii) la entidad no tramitó la adenda de precio que había sido acordada por las partes; (iii) los cambios realizados por la entidad a los planos estructurales del proyecto atrasaron la obtención de los permisos de construcción; (iv) se encontraba en espera del trámite de la comisión de pago (sic) para el desembolso por parte del banco que financiaba y facilitaba la línea de crédito, y (v) los pocos avances, en relación con la ejecución del contrato, no constituye una condición para la disolución del contrato (sic), ya que cuenta con una orden de proceder que tiene fecha de inicio y culminación.

Posteriormente, el día 16 de noviembre de 2023, la entidad publicó en el sistema electrónico "*PanamaCompra*", la nota N°. 727-2023/D.G., de fecha 15 de noviembre de 2023, mediante la cual se le comunicó al contratista que no se continuaría con el procedimiento de resolución administrativa del Contrato No. 002-2022.

En la nota previamente señalada, el **IPHE** hizo del conocimiento del contratista que "[l]a decisión obedece a que los hechos comprobados indican que la responsabilidad no recae completamente de su parte". Asimismo, manifestó que "es evidente el retraso en el avance de la obra, debido al poco material y personal [...]" por lo que los exhortamos a que corrijan los hechos que determinaron el inicio del procedimiento".

Después, el día 15 de abril de 2024, la entidad publicó la nota N°. 231-2024 D.G., de fecha 12 de abril de 2024, mediante la cual le comunicó al contratista sobre su intención de resolver administrativo el contrato antes mencionado.

La misma, se sustentó en el presunto incumplimiento de las obligaciones del contratista, relativas a: (i) el suministro de todos los materiales, maquinarias, equipos y herramientas; (ii) su actuación con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, para evitar las dilaciones que puedan presentarse, y (iii) la falta de personal o equipo con la calidad, capacidad y cantidad necesaria para efectuar, satisfactoriamente la obra dentro del periodo establecido.

De igual forma, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, la entidad le concedió al contratista el término de cinco (5) días hábiles, a fin de que presentara sus descargos en relación con los incumplimientos endilgados y aportara las pruebas que estimara pertinentes.

De la revisión de la plantilla electrónica, se colige que, el contratista, no presentó sus descargos en relación con la notificación de intención de la resolución administrativa del Contrato No. 002-2022.

Esto se debe a que, después de que se publicó la nota N°. 231-2024 D.G., de fecha 12 de abril de 2024, el día 08 de mayo de 2024, se subió en el portal "*PanamaCompra*", el acto de resolución administrativa del contrato, contenido en la Resolución No. 281-2024/D.G., de 06 de mayo de 2024, en donde, además, se inhabilitó a la empresa **FDC MAINTENANCE, S. A.**, para contratar con el Estado, por el término de un (1) año.

De igual forma, cabe destacar que el día 10 de mayo de 2024, se publicó, en el "*PanamaCompra*", la Cesión de Crédito No. 001-2023, suscrita por la representante legal del contratista en favor de la empresa **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, debidamente refrendada por la **CGR**.



En contra de la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, el contratista **FDC MAINTENANCE, S. A.**, interpuso formal recurso de apelación ante la Secretaría General del Tribunal, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Apelación de fecha 15 de mayo de 2024, publicada ese mismo día en el sistema electrónico "*PanamaCompra*".

Dicho esto, corresponde indicar los hechos, argumentos y pretensiones esbozadas por el accionado en su recurso de apelación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

En el escrito de apelación, el apoderado legal de **FDC MAINTENANCE, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque la decisión de resolución administrativa del Contrato No. 022-2024, adoptada por el **IPHE**.

En lo medular, el representante legal de la parte actora fundamenta esa pretensión en los siguientes hechos y argumentos:

1. En primer lugar, sugiere que los atrasos relacionados con la ejecución del contrato no son imputables al contratista (**FDC MAINTENANCE, S. A.**).

Para sustentar este argumento, señala que, el Contrato No. 002-2022, el cual formalizó la relación entre esa empresa y el **IPHE** para la ejecución del proyecto objeto del acto público No. 2021-1-40-0-07-LP-013509, fue refrendado por la **CGR** cuatrocientos dieciséis (416) días después de su suscripción.

En este sentido, plantea que el término de ejecución del contrato (a saber, doscientos diez [210] días calendario) empezó a contarse a partir del 15 de mayo de 2023, fecha en que se notificó la Orden de Proceder de Obra N°. 002-2022, publicada el día 09 de mayo de 2023, en el "*PanamaCompra*".

2. Además, aduce que los fondos contemplados para la ejecución del contrato, los cuales fueron puestos a disposición de la entidad, con arreglo a lo exigido en el punto N°. 1 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, inicialmente, fueron utilizados para la ejecución del proyecto objeto del acto público No. 2021-1-40-0-07-LP-013509; pero, los atrasos en relación con el refrendo y la obtención de la Orden de Proceder, hicieron que su poderdante (**FDC MAINTENANCE, S. A.**), recurriera a esos fondos para ser invertidos en otros proyectos que manejaba¹.
3. En adición a ello, plantea que, los atrasos en relación con el refrendo y la obtención de la Orden de Proceder, así como la inversión de los fondos que inicialmente estaban destinados para la ejecución del contrato público, hizo que acudiera a una entidad financiera para "echar adelante el proyecto"², a través de una Cesión de Crédito.

Según lo indicado por el recurrente, la empresa en cuyo favor se expidió la Cesión de Crédito, la apoyó económicamente para el avance inicial de la obra, pero, los atrasos en relación con la aprobación de dicha Cesión, a cargo de la entidad contratante y la **CGR**, hicieron que la empresa financiera en

¹ Sobre el particular, véase el antecedente N°. 7 en concordancia con el argumento N°. 3 del escrito de apelación presentado por **FDC MAINTENANCE, S. A.**

² Véase el argumento N°. 4 del escrito de apelación bajo análisis.



cuestión (**FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**), disminuyera el apoyo que estaba brindando.

Para comprobar este argumento, señala que, la Cesión de Crédito previamente indicada, fue presentada el día 23 de agosto de 2023, siendo publicada en el portal electrónico "*PanamaCompra*", tras la obtención del refrendo respectivo, el día 10 de mayo de 2024 (es decir, nueve [9] meses después de su presentación).

4. Aunado a ello, aduce que, en el acto administrativo de resolución del Contrato No. 002-2022, la entidad ocultó que incurrió en demoras en relación con la aprobación del contrato, a causa de una serie de cambios que solicitó en el Desglose de Precios, los cuales, además, atrasaron la aprobación de la Adenda N°. 1.

En este sentido, es posible inferir que, para el contratista, los retrasos en relación con la ejecución del contrato no son imputables a él, sino a la entidad contratante (**IPHE**).

5. Adicionalmente, alega que la entidad incurrió en atrasos para la aprobación de los planos confeccionados por el contratista, ya que estos fueron entregados a la institución el 08 de junio de 2023, y, en el marco de una reunión de campo, la entidad solicitó "cambios de actividades nuevas que efectuar"³. En atención a ello, el contratista introdujo los cambios solicitados, presentando ese documento, debidamente corregido, el 27 de septiembre de 2023.
6. Asimismo, manifiesta que la entidad dio inicio al procedimiento de resolución administrativa del contrato, luego de que obtuvo, por parte ella, la aprobación del Desglose de Costos presentado, misma que tuvo lugar el día 09 de mayo de 2024. Respecto de este punto, señala que el Desglose de Precios fue devuelto por la entidad para su corrección el día 22 de diciembre de 2023, y que, las observaciones realizadas por el ente contratante, fueron atendidas el 20 de enero de 2024.

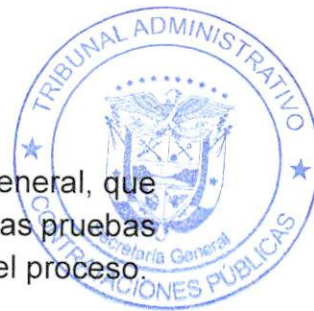
De esta forma sugiere que "la Resolución Administrativa de Contrato se contradice con la realidad del procedimiento, ya que esos hechos en que se enmarco no han sido comprobados y porque los mismos no se pueden darse (sic) todavía, ya que [estaban] validando costos y diseño de la obra, por requerimiento de la entidad. Lo que viola el derecho de defensa y un debido proceso (sic)".

III. PRUEBA DE OFICIO

Mediante la Resolución No. 065-2024-TACP de 24 de septiembre de 2024 (Pruebas), publicada en el portal "*PanamaCompra*", el sustanciador se pronunció respecto de la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por la parte actora y ordenó que se practicaran pruebas de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que regula la contratación pública, en concordancia con el

³ Véase, sobre el particular, el punto N°. 6 de los argumentos del recurso de apelación que nos ocupa.



artículo 147 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, que regulan la facultad de las autoridades de segunda instancia de practicar las pruebas que se consideran necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

Las pruebas que se consideraron necesarias practicar, estaban relacionadas con algunos de los hechos indicados tanto en el escrito de apelación presentado por la parte actora, como en la parte motiva de la resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, emitida por la entidad contratante (**IPHE**).

En este sentido, se realizaron una serie de preguntas al **IPHE**, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas (**MEF**), y al contratista o recurrente (**FCD MAINTENANCE, S. A.**), destinadas a obtener la verdad material de los hechos.

Las preguntas realizadas por el sustanciador debían ser respondidas dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, el cual precluía el 3 de octubre de 2024, según lo indicado en los Oficios No. 238-2024-TACP, 239-2024-TACP, 240-2024-TACP, y 241-2024-TACP de fecha 25 de septiembre de 2024, emitidos por la Secretaría General del Tribunal, publicados los días 26 y 27 de septiembre de 2024, en el "*PanamaCompra*".

Así las cosas, tanto las entidades como la parte actora consultadas remitieron sus respuestas a las preguntas hechas por el Tribunal, las cuales fueron publicadas en ese sistema electrónico, de acuerdo con la fecha de su recepción.

De esta forma, de la revisión del "*PanamaCompra*", se colige que: (i) las respuestas de **FDC MAINTENANCE, S. A.**, se publicaron el 2 de octubre de 2024, en el "*PanamaCompra*"; (ii) las respuestas del **IPHE**, se publicaron el día 3 de octubre de 2024; (iii) las respuestas del **MEF**, se publicaron el 4 de octubre de 2024, y (iv) las de la Contraloría General de la República, el 7 de octubre de 2024.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Completado el examen de las pruebas y los descargos, le corresponde al Tribunal decidir el recurso de apelación presentado por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, en contra de la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, que resolvió administrativamente el Contrato No. 002-2022, e inhabilitó a esa empresa para contratar con el Estado, por el término de un (1) año.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 249 y 251 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Concluida la valoración correspondiente, el Tribunal es del criterio que, lo procedente, es confirmar el acto administrativo impugnado por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, para lo que se exponen las siguientes consideraciones.

a. Análisis de los argumentos y pretensiones esbozadas por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, en su escrito de apelación.

Tal como se indicó *ut supra*, el recurrente solicita que el Tribunal revoque la decisión contenida en la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, emitida por el **IPHE**, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato No. 002-2022, suscrito por esa entidad y la empresa **FDC MAINTENANCE, S. A.**



Al respecto, conviene recordar que el acto de resolución administrativa del contrato se basó en el presunto incumplimiento de las cláusulas pactadas.

En específico, el **IPHE** adujo en el acto administrativo impugnado que *“luego de las constantes inspecciones por parte del Departamento de Ingeniería y Arquitectura [...] es evidente que el retraso y la planificación actual, el contratista no ha cumplido con los términos pactados en el contrato, debido a falta de materiales personal”*⁴.

En particular, el **IPHE** le endilgó a la empresa contratista el incumplimiento de las cláusulas cuarta y décimo octava del Contrato No. 002-2022.

En lo que atañe a la cláusula cuarta del Contrato No. 002-2022, los cargos de incumplimiento reprochados por el **IPHE** a la empresa contratista, estaban relacionados con los puntos tercero y quinto, cuyo contenido son del tenor siguiente:

“CLÁUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE EL CONTRATISTA

[...]

- *Suministrar por su propia cuenta, todos los materiales, maquinarias, equipos, herramientas, accesorios, transporte y conservación de estos durante el periodo de construcción, garantía, financiamiento, manto de obra, técnicos, especialistas, y cualquier otro recurso que se requiera para terminar completa y satisfactoriamente la obra detallada en el presente contrato.*

[...]

- *Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones que puedan presentarse”.*

Por otro lado, en cuanto a la cláusula décimo-octava del contrato, los cargos de incumplimiento guardan relación con los puntos primero y quinto del párrafo segunda de esa cláusula, los cuales, taxativamente, dicen lo siguiente:

“CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA: RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO

[...]

Además de las causales de resolución administrativa anteriores, se considerarán como otras causales las siguientes:

1. *Que **EL CONTRATISTA** rehusé (sic) o falle en llevar a cabo cualquier parte de esta con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro del periodo especificado en el contrato, incluyendo cualquier extensión de tiempo debidamente autorizada.*

[...]

5. *No disponer de personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesarias para efectuar satisfactoriamente la obra del periodo fijado”.*

Además, en el acto de la resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, la entidad señaló que, al momento de la confección de ese documento, no se había recibido *“la documentación necesaria por parte del contratista para subsanar el documento que permita el perfeccionamiento de la adenda de tiempo”*⁵, y que el contratista, mediante la nota S/N del 1 de abril de 2024, le indicó que mantenía

⁴ Véase la pág. 1 de la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, emitida por el **IPHE**.

⁵ Op. Cit., pág. 2.



“contratiempos económicos y de financiamiento para la ejecución del contrato en mención”⁶.

Asimismo, en la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, el **IPHE** puso de manifiesto que la empresa **FDC MAINTENANCE, S. A.**, no hizo uso del derecho a réplica que tenía, conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 139 de la Ley 22 de 2006.

Lo anterior, toda vez que el contratista no se opuso a la notificación de intención de resolución administrativa del contrato realizada por la entidad contratante, a través de la nota N°. 231-2024/D.G. de 12 de abril de 2024, publicada el 15 de abril de 2024, en el *“PanamaCompra”*.

De otro lado, el apoderado legal de **FDC MAINTENANCE, S. A.**, mediante el escrito de apelación que nos ocupa, se opuso a los cargos de incumplimiento endilgados por la entidad en el acto de resolución administrativa del Contrato No. 002-2022.

En efecto, tal como se destacó *ut supra*, el apoderado legal de la recurrente plantea una serie de hechos, a fin de demostrar que los atrasos en relación con la ejecución del contrato, no son imputables a su poderdante, sino al **IPHE**, en tanto que entidad contratante.

Al respecto, señala que hubo demoras en la ejecución del proyecto, debido a que el Contrato No. 002-2022, suscrito por el **IPHE** y **FDC MAINTENANCE, S. A.**, fue refrendado cuatrocientos dieciséis (416) días después de su suscripción.

Además, aduce que los atrasos en relación con el refrendo y la expedición de la orden de proceder, provocaron que los fondos que había contemplado para la ejecución del objeto contractual, fueran invertidos en otros proyectos que el contratista estaba manejando y que, por esa misma razón, tuvo que acudir a una entidad financiera, a fin de dar continuidad al contrato, por medio de una cesión de crédito.

Asimismo, señala que la empresa en cuyo favor se expidió la cesión de crédito, la apoyó económicamente para el avance inicial de la obra, pero, los atrasos en relación con la aprobación y el refrendo del documento contentivo de la cesión, ocasionaron que la empresa financiera, a saber, **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, disminuyera el apoyo que le estaba brindando.

Aunado a ello, arguye que los atrasos con relación a la ejecución del contrato no son imputables a su poderdante, sino al **IPHE**, ya que este, cuando recibió los planos confeccionados por el contratista para su aprobación, solicitó cambios de actividades nuevas que debían ser efectuadas.

Entre los cambios presuntamente solicitados por la entidad contratante se destaca uno relacionado con la ubicación de un nuevo tablero **MDP**; el cual, según lo afirmado por el recurrente, no estaba amparada en el Contrato No. 002-2022, en tanto que este contemplaba que *“la conexión de las áreas nuevas deb[ía] ser en el MDP existente”⁷.*

⁶ Ídem.

⁷ Véase la pág. 11 del escrito de apelación presentado por **FDC MAINTENANCE, S. A.**



Por último, el recurrente sugiere que los hechos invocados por el **IPHE**, como sustento para la resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, se contradicen con la realidad, debido a que no han sido comprobados.

Lo anterior, por cuanto que las partes de ese documento contractual, cuando se expidió la resolución administrativa del contrato, estaban “*validando costos y diseño de la obra, por requerimiento de la entidad*”⁸, razón por la cual, el acto administrativo, “*viola el derecho de defensa y un debido proceso*”⁹.

Luego de haber resumidos los hechos invocados por la entidad contratante como sustento para la resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, y los argumentos esbozados por la recurrente en su escrito de apelación, le corresponde al Tribunal analizarlos y confrontarlos con las piezas procesales que obran en autos, a fin de adoptar la decisión de fondo.

b. Los atrasos o demoras en el refrendo del Contrato No. 002-2022.

Como se mencionó anteriormente, el recurrente plantea que los atrasos en la ejecución del contrato no son imputables a él, sino al **IPHE**, por cuanto que el Contrato No. 002-2022, fue refrendado por la Contraloría General de la República (la Contraloría), cuatrocientos dieciséis (416) días después de su suscripción.

Al respecto, aduce que el citado documento fue firmado por las partes el día 24 de marzo de 2022, y que el refrendo, por parte de la Contraloría, se efectuó el 14 de mayo de 2023.

En este sentido, señala que el término de doscientos diez (210) días calendarios establecido en la cláusula sexta del Contrato No. 002-2022, para la ejecución del objeto contractual, empezó a contarse a partir del 15 de mayo de 2024, en tanto que, en esta fecha, el **IPHE** le entregó la Orden de Proceder.

Tomando en cuenta lo anterior, el Tribunal, al confrontar las afirmaciones realizadas por el recurrente con las piezas procesales que obran en autos, advierte que, en efecto, hubo un retraso en relación con el refrendo del Contrato No. 002-2022.

Tal como lo indica el recurrente, este fue firmado el 24 de marzo de 2022, por el **IPHE** y **FDC MAINTENANCE, S. A.**, y según lo plasmado por la Contraloría General de la República en su nota N°. 3101-2024-LEG/CE de fecha 4 de octubre de 2024, dirigida a la Secretaría General del Tribunal, el mismo, fue recibido en esta entidad, para su refrendo, el día 29 de marzo de 2022.

Posteriormente, fue devuelto con subsanaciones por la Contraloría a la entidad contratante, el día 27 de septiembre de 2022, mediante la nota N°. 4042-2022-DNFG.

Según lo indicado por ese órgano fiscalizador, en la nota citada en párrafos anteriores, las subsanaciones solicitadas fueron parcialmente atendidas por el **IPHE**. Por ello, el 16 de enero de 2023, devolvió el Contrato No. 002-2022 al **IPHE**, reiterando algunas de las subsanaciones realizadas el 27 de septiembre de 2022, las cuales fueron atendidas por la entidad el 6 de marzo de 2023.

⁸ Op. Cit., pág. 14.

⁹ Ídem.



Finalmente, tras el recorrido indicado en párrafos anteriores, la Contraloría refrendó el Contrato No. 002-2022, el 4 de mayo de 2023, lo que demuestra que, entre la fecha de suscripción y la fecha del refrendo respectivo, transcurrieron cuatrocientos seis (406) días calendario.

Ahora bien, en el presente caso, si bien se puede constatar que hubo demoras en relación con el trámite de refrendo, las cuales no son imputables al contratista, en tanto que su realización corresponde a la administración pública, dicha demora o retraso no puede ser considerado como un hecho que incidió en el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

Al respecto, es preciso recordar que en la parte motiva del acto de resolución administrativa, la entidad señala que el incumplimiento obedece a que, el contratista "no ha cumplido con los términos pactados [...] debido a la falta de materiales y personal". (El subrayado es nuestro).

Además, en ese mismo acto de resolución, se le endilgó al contratista el incumplimiento del punto N°. 5 de la cláusula décimo-octava del Contrato No. 002-2022, por cuanto que, a criterio de la entidad, no disponía del "personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado".

En este orden de ideas, en el fondo, lo que motivó la expedición del acto de resolución administrativa no está relacionado con la falta de cumplimiento del Contrato No. 002-2022, dentro del plazo de ejecución establecido, sino con la falta personal y de equipos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual.

Y es que, en la presente causa, el **IPHE** adjuntó a su prueba de informe múltiples memorandos de campos emitidos por sus inspectores de obra, quienes, en reiteradas ocasiones, manifestaron su preocupación en relación con el bajo porcentaje de avance que tenía el proyecto, por la existencia de poco material y de personal. A modo de ejemplo, se destaca:

- i. El Memorando de Campo N°. 11 de fecha 16 de agosto de 2023, emitido por el **IPHE**, visible a foja N°. 339 del expediente jurídico del Tribunal, en donde se advirtió que, en el proyecto, solo se encontraban tres (3) trabajadores, incluyendo al capataz y que, en la obra, a pesar de las advertencias realizadas al contratista, no se encontraba presente un residente idóneo al frente del proyecto.
- ii. El Memorando de Campo N°. 12 de 17 de agosto de 2023, emitido por el **IPHE**, visible a foja N°. 335 del expediente jurídico, en donde se reitera la advertencia realizada en el Memorando citado en el punto anterior, con relación a que, en la obra, solo se encontraban trabajando cuatro (4) trabajadores, incluyendo al capataz.
- iii. El Informe Especial de fecha 30 de agosto de 2023, emitido por la jefa del Departamento de Ingeniería y Arquitectura del **IPHE**, enviado por correo electrónico a la contratista el día 31 de agosto de 2023, visible de fojas 354-360 del expediente jurídico del Tribunal, en cuyo punto N°. 1 se le solicita al contratista que "tome como empresa todas las medidas necesarias para cumplir con lo pactado en su cronograma, ya que con su planificación actual no cumplirá con los términos de vigencia contractual, debido a la falta de



personal y a la falta de rendimiento de acorde a lo requerido para un proyecto de esta magnitud". (El subrayado es nuestro).

- iv. La nota N°. 499-2023 ING-PROV-LS de 04 de septiembre de 2023, dirigida al IPHE, visible a foja N°. 369 del expediente jurídico, en donde la Fiscalizadora de Obras de la Oficina Provincial de Ingeniería de Los Santos de la Contraloría General de la República, manifiesta su "preocupación en cuanto a la ejecución del proyecto [...] el cual al día de hoy, transcurridos 113 días desde su orden de proceder cuenta con un avance muy mínimo y poco personal en la obra ejecutando actividades, faltando solo 97 días para el vencimiento del contrato. De continuar a este ritmo de ejecución, los trabajos no serán culminados en (sic) dentro del tiempo establecido en el contrato (10 de diciembre de 2023)". (El subrayado es nuestro).

Además, en esa misma nota, la Fiscalizadora de Obras de la Contraloría General de la República destacó que "en la cláusula Décima Octava del contrato se indican las causales de resolución administrativa en caso de incumplimiento por parte del contratista, específicamente el punto 5: **"No disponer del personal ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del tiempo fijado."** Entre otros informes y memorandos de inspección.

Aunado a ello, es importante destacar que las piezas procesales que reposan en el expediente demuestran que el IPHE le concedió a **FDC MAINTENANCE, S. A.**, una prórroga de oficio por un término de ciento setenta y un (171) días calendario, la cual fue notificada mediante la nota N°. 741-2023/DG de 21 de noviembre de 2023, suscrita por la Directora General de la entidad contratante.

Como se observa en las fojas N°. 244-248 del expediente jurídico del Tribunal, la entidad reconoció que el motivo del atraso en la ejecución del contrato se dio por causas no imputables al contratista.

Para los efectos de la presente decisión, nos permitimos traer a colación la nota previamente indicada, cuyo contenido es del tenor siguiente:

113


REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

INSTITUTO PANAMEÑO
DE HABILITACIÓN ESPECIAL
Dirección General

Panamá, 21 de noviembre de 2023
Nota No 741-2023/DG

Ingeniera
Yanelis Alvarado
Representante Legal
FDC MAINTENANCE, S.A.

Ingeniera Alvarado

Debido a la demora del perfeccionamiento del contrato No. 002-2022 de obras en la Extensión del IPHE en la ciudad de Las Tablas, provincia de Los Santos, El IPHE ha decidido otorgarle de manera oficiosa una adenda de tiempo por un período de **CIENTO SETENTA Y UN (171) días** calendario los cuales inician a partir del 12 de diciembre de 2023 hasta el 30 de mayo de 2024, entendiéndose así que la nueva vigencia total del contrato sería de **CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN (441) días** calendario.

Por lo anterior solicitamos se presente de manera oportuna el endoso de la fianza de cumplimiento No. 10-40-2004263 por el período arriba indicado, así como también los paz y salvos vigentes, una vez contemos con la redacción de la adenda se la haremos llegar para la formalización.

Nos mantenemos en comunicación para la revisión y definición de los costos para la respectiva adenda.

Atentamente,

Marisa M. Canales Díaz
Directora General



En este sentido, la citada nota demuestra que el **IPHE** actuó con apego al principio de la buena fe, en tanto que le concedió a **FDC MAINTENANCE, S. A.**, una prórroga de tiempo para la ejecución del contrato, sustentada, específicamente, en el argumento que ahora se plantea ante este Tribunal.

Téngase en cuenta que en la nota N°. 741-2023/DG de 21 de noviembre de 2023, la entidad le informa al contratista que "Debido a la demora del perfeccionamiento del contrato No. 002-2022 de obras en la Extensión del IPHE en la ciudad de Las Tablas, provincia de Los Santos. El IPHE ha decidido otorgarle de manera oficiosa una adenda de tiempo por un periodo de CIENTO SETENTA Y UN (171) días calendarios los cuales inician a partir del 12 de diciembre de 2023 hasta el 30 de mayo de 2024". (El subrayado es nuestro).

De ahí que, el Tribunal es del criterio que dicha actuación por parte de la entidad contratante es compatible con lo dispuesto en varias de las disposiciones de la Ley 22 de 2006, relacionadas con la concesión de prórrogas en los contratos públicos.

Entre ellas, se destaca el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que las entidades contratantes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para "mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizadas por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos". (El subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, relativo a los derechos de los contratistas, establece que "[e]n aquellos casos en los que el retraso se deba a razones imputables a la entidad contratante, el contratista tendrá derecho a recibir la prórroga sin la aplicación de la multa establecida en el contrato". (El subrayado es nuestro).

Aunado a ello, el artículo 102 de la Ley 22 de 2006, que regula de forma específica la concesión de prórrogas en la contratación pública, señala como principio general que, si el retraso en la ejecución del contrato es producido por causas no imputables al contratista, este tiene derecho a la extensión del periodo de ejecución, el cual será tramitado de oficio, por la entidad contratante o bien, a petición de parte.

Además, en el párrafo segundo de esta última disposición se señala que 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 concluido el procedimiento de selección de contratista". (El subrayado es nuestro).

Por las razones indicadas, el Tribunal es de la opinión que el argumento esbozado por el recurrente, en torno a la demora en el refrendo del Contrato No. 002-2022, no puede ser considerado como un hecho que le exima de responsabilidad, toda vez que las piezas procesales que reposan en los expedientes administrativo y electrónico, demuestran que el **IPHE** le concedió al contratista la prórroga a la que tenía derecho, conforme a lo dispuesto en la Ley 22 de 2006.

De esta forma, contrario a lo indicado por el distinguido recurrente, el argumento bajo análisis no parecer ser un argumento suficiente para declarar la nulidad de lo actuado por la entidad, en tanto que fue dirimido por el **IPHE**, durante el plazo de ejecución del contrato, cuando, de oficio, le concedió al contratista una prórroga de tiempo de ciento setenta y un (171) días calendario.



En base a ello, consideramos que no le asiste razón al recurrente cuando aduce o sugiere que el incumplimiento del Contrato No. 002-2022, es imputable a la entidad contratante (IPHE), por la demora que hubo en el trámite de refrendo.

c. El uso de los fondos que había contemplado para la ejecución del Contrato No. 002-2022, en otros proyectos.

Otro de los argumentos esbozados por el recurrente, está relacionado con un aspecto de carácter económico o financiero.

En efecto, en el escrito de apelación bajo examen, se sugiere que la demora o el atraso en el refrendo del Contrato No. 002-2022, ocasionó que los fondos que puso a disposición para la ejecución del proyecto, fueran invertidos en otras obras que manejaba.

Al respecto, aduce que, si bien cuando presentó su oferta, para convertirse en adjudicatario, tuvo que demostrar que mantenía una cuenta con cinco (5) cifras altas; dichos fondos se retuvieron inicialmente para la ejecución del proyecto, pero, con el transcurso del tiempo, tuvo que recurrir a ellos para poder utilizarlos en otros contratos, por la demora que hubo en el trámite de refrendo.

Sobre el particular, para atender este argumento, el Tribunal considera oportuno analizar algunos de los antecedentes del acto público de marras.

Así, de la revisión del portal electrónico “PanamaCompra”, se advierte que el Contrato No. 002-2022, se derivó de un acto público celebrado bajo la modalidad de una licitación pública.

Entre los requisitos establecidos por la entidad, se destaca el punto N°. 1 de la sección de “Otros requisitos”, en donde se solicitó que los proponentes presentaran una carta de referencia bancaria dirigida al IPHE, a fin de comprobar que mantenían una cuenta con cinco (5) cifras altas como mínimo, en la que, además, se debía indicar que ha mantenido un buen manejo de ella.

Además, en ese mismo punto del pliego, se estableció que los proponentes podían presentar una carta de intención de financiamiento, de anuencia a otorgar facilidades crediticias para la ejecución del proyecto, por el cien por ciento (100%) del monto total de su propuesta, emitida por una institución bancaria o financiera.

Para mayor abundamiento del tema en análisis, nos permitimos transcribir el citado requisito, el cual, textualmente, indica lo siguiente:

Otros requisitos	
IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de “Otros Requisitos”.	
1 Presentación de Referencia Bancaria. Las empresas deberán presentar originales de referencias bancarias /financieras dirigidas al IPHE donde se compruebe que el proponente mantiene una cuenta con cinco (5) cifras altas como mínimo, y en la que se indique que mantenido un buen manejo de las cuentas. O puede presentar una Carta de Intención de Financiamiento, de anuencia a otorgar facilidades crediticias para la ejecución del proyecto hasta por el cien por ciento (100%) del monto total de su propuesta referida al Acto Público y de fecha reciente, emitida por una Institución Bancaria/Financiera, dirigida al IPHE. No se aceptan notas utilizadas para otros actos públicos u otras Entidades y el adjudicatario deberá presentar original para su cotejo (No subsanable).	No

Como se observa, el punto No. 1 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de condiciones, fue establecido por la entidad contratante (IPHE) con el propósito de comprobar la solvencia económica de quienes deseaban convertirse en adjudicatarios.



En el caso particular de **FDC MAINTENANCE, S. A.**, la propuesta que presentó en relación con el acto público No. 2021-1-40-0-07-LP-013509, estuvo acompañada de la siguiente carta de referencia bancaria:



Panamá, 31 de diciembre de 2021.

Señores
Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
E. S. D.

Ref.: Acto Público N° 2021-1-40-0-07-LP-013509
"ESTUDIO, DISEÑO, DESARROLLO, APROBACIÓN DE PLANOS, CONSTRUCCIÓN DE LOS TALLERES DE SOLDADURA, AULA DE COMERCIO PARA LA IND., ADECUACIONES GENERALES, DRENAJE PLUVIALES, ETC. EN EL IPHE DE LAS TABLAS".

A solicitud de Fdc Maintenance, S.A., con documento de identidad N° 01556685090002002018, certificamos que mantiene un producto o servicio vigente desde mayo 2020 en el banco.

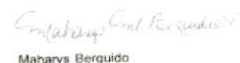
Actualmente, Fdc Maintenance, S.A. mantiene en nuestra institución:

- Un(a) (1) cuenta(s) corriente(s) con saldo promedio de cinco (5) cifras altas.

Cabe destacar, que durante este tiempo el cliente ha sabido mantener un buen manejo de su cuenta.

Cualquier información adicional será suministrada previa autorización del cliente.

Atentamente,


Maharys Berguido

El contenido de esta nota es estrictamente confidencial. Banco General, S.A. expide esta certificación a solicitud de la parte interesada y no aplica responsabilidad alguna ni para Banco General, S.A., subsidiarias, ni sus empleados. Para confirmar el contenido de esta carta comuníquese al (507) 600-5000 o 300-5000 Centro de Atención al Cliente de Banco General, y suministre el número de referencia ubicado al final de este documento.

Ref. 12-2021-00986
Página 1 de 1

Apartado 0819-00843 Panamá, Rep. De Panamá - Teléfono 600-5000 - www.bgeneral.com

Hechas estas apreciaciones, cabe señalar que, en nuestro medio, la solvencia económica de los proponentes puede ser demostrada mediante la presentación de cartas de referencia bancaria, cartas de intención de financiamiento, certificaciones de líneas de créditos, estados financieros, entre otros documentos.

En efecto, la idea detrás de solicitar ese tipo de documentos es la de garantizar a los licitantes los adjudicatarios más aptos para el cumplimiento del contrato.

De ahí que, los requisitos relativos a la solvencia económica, establecidos en los pliegos de cargos o de condiciones, buscan comprobar la seriedad y la capacidad de los proponentes para dar cumplimiento al objeto contractual.

En la sentencia de 2 de agosto de 2002, dictada bajo la ponencia del magistrado Hipólito Gill, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, manifestó que las certificaciones bancarias pueden crear una certeza inequívoca respecto de la capacidad de un proponente para cumplir en el futuro, el contrato público sometido a concurso.

En base a ello, si una de las razones por las que **FDC MAINTENANCE, S. A.**, se convirtió en adjudicatario estuvo relacionada con la demostración de que contaba con solvencia económica, por lo tanto, la falta de fondos para la ejecución del contrato, presuntamente ocasionada por su inversión en otros proyectos, como consecuencia del retraso en el trámite de refrendo del Contrato No. 002-2022, no justifica o explica el incumplimiento del contrato.



Es más: a criterio del Tribunal, la tesis que se ensaya a través del argumento en análisis, dista de lo que se busca con las solicitudes de demostración de solvencia económica, pues, cuando estas son requeridas en los pliegos de cargos, se busca garantizar lo siguiente:

- i. La ejecución inmediata del contrato público, a fin de atender la necesidad institucional y el interés público del Estado que motivaron la convocatoria de un determinado acto público, y
- ii. Que el financiamiento de un contrato público no dependa de otro contrato público o bien, que el cumplimiento del objeto contractual, no esté sujeto a la recepción de pagos de otras prestaciones.

Por otra parte, el hecho de que la empresa contratada (**FDC MAINTENANCE, S. A.**, para el caso) utilice fondos destinados a un proyecto específico, a fin de solventar gastos de otra obra bajo su responsabilidad, es una técnica asumida por el contratista, en relación con la planeación y giro de sus actividades; por lo cual, mal podría atribuírsele a la entidad contratante, consecuencias negativas por gestiones ajenas a su voluntad y fuera del ámbito de su control.

Tomando en cuenta lo anterior, no está llamado a prosperar el argumento esbozado por el recurrente, concerniente a la inversión de los fondos que había contemplado para la ejecución del Contrato No. 002-2022, en otros proyectos que manejaba, debido a que, esto, no es imputable a la entidad contratante y, por ello, no puede ser considerado como un hecho que le exima de la responsabilidad que se le endilga, a través de la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024.

d. La disminución de financiamiento por parte de FACTURAS DE PANAMÁ, S. A., presuntamente ocasionada por el retraso en el refrendo de la Cesión de Crédito.

Asimismo, en el punto N°. 4 de la página N°. 10 del escrito de apelación, se sugiere que el incumplimiento del contrato fue ocasionado por el atraso en el perfeccionamiento de la cesión de crédito, al verse la empresa con pocos recursos para hacerle frente a la realización de la obra.

Sobre el particular, plantea que, en un inicio, la empresa utilizó sus propios fondos para la ejecución del objeto contractual y que, posteriormente, tuvo que recurrir a una entidad financiera, a fin de "*echar adelante el proyecto*", la cual lo apoyó, económicamente, para el avance inicial del proyecto, situación que disminuyó al atrasarse la cesión de crédito.

Además, sostiene que ese documento (cesión de crédito) fue presentado al **IPHE** para su tramitación, el día 23 de agosto de 2023, y que su aprobación fue publicada en el sistema electrónico "*PanamaCompra*", el día 10 de mayo de 2024; es decir, nueve (9) meses después.

Al respecto, de la revisión del expediente jurídico se colige que el documento contentivo de la cesión de crédito, suscrito por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, y **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, fue enviado por el **IPHE** a la Contraloría General de la República, el 30 de agosto de 2023.

La fecha de ingreso del citado documento a la Contraloría, se aprecia en la página N°. 274 del expediente jurídico del Tribunal, en donde consta una impresión del



Sistema de Seguimiento, Control, Acceso y Fiscalización de Documentos (**SCAFID**), correspondiente a ese organismo fiscalizador.

Para mayor abundamiento del tema en análisis, nos permitimos traer a colación la copia simple del **SCAFID** aportada por el **IPHE** en su prueba de informe, cuyo contenido, es del tenor siguiente:

25/9/24, 16:39 Contraloría al de la República / Sistema de Consulta y Seguimiento de Trámites :: 1-40-0-13841380-2023 143

SISTEMA DE SEGUIMIENTO, CONTROL, ACCESO Y FISCALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
SCAFID

ESTE DOCUMENTO SE ENCUENTRA EN LA ENTIDAD. NO ESTÁ EN LA CONTRALORÍA.

Trámite 1-40-0-13841380-2023

Número de control SCAFID: 13841380

Institución: INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL

Documento: CESIÓN DE CRÉDITO O ENDOSO DE CUENTA

Número de documento: 01-2023

Monto: B/. 240,010.76

A favor de: FACTURAS DE PANAMA, S.A.

Ubicación: DIRECCION ADMINISTRATIVA - IPHE

Asunto: A FAVOR FACTURAS DE PANAMA, S.A. B/. 240,010.76 NO. 01-2023 OBS.->>> CESION DE CREDITO TOTAL E IRREVOCABLE DEL CONTRATO NO.02-2022 CON FECHA DEL 4/05/23

Estado de trámite: SALIDA

Fecha de entrada a Contraloría: 30-ago.-23 11:55 a.m.

Fecha de refrendo: -

Fecha de salida a la entidad: 23-abr.-24 10:05 a.m.

Fecha de último reingreso a CGR: 30-ago.-23 11:55 a.m.

Reingresos por Subsanación: 0

Días dentro de CGR: 237

Días fuera de CGR: 155

Seguimiento

UBICACION: DIRECCION ADMINISTRATIVA - IPHE

Reciba Notificaciones

Para tener seguimiento de este trámite ingrese su cuenta de email.

Email:

Sigueme

Documentos Adjuntos

Aún no registra adjuntos

Fecha y Hora de la Consulta

miércoles, 25 de septiembre de 2024 4:38:35 p. m.

Regresar

Contraloría General de la República de Panamá

[Declaración de Privacidad](#)

Versión 1.0.2.0

Como se aprecia en esa imagen, en el **SCAFID** se indica que la cesión de crédito firmada por **FDC MAINTENANCE, S. A.**, y **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, por un monto equivalente a doscientos cuarenta mil diez balboas con setenta y seis centésimos (B/. 240,010.76), salió de la Contraloría General de la República, el día 23 de abril de 2024.

Posteriormente, tal como lo indica el recurrente, la cesión de crédito que nos ocupa se publicó en el portal “*PanamaCompra*”, el día 10 de mayo de 2024, lo que demuestra que, entre la fecha de ingreso a ese organismo fiscalizador y la fecha de salida de él, transcurrió un plazo aproximado de nueve (9) meses.

Sin embargo, de la lectura de las piezas procesales que obran en autos, se colige que la actuación de la entidad contratante (**IPHE**), en relación con la tramitación de la cesión de crédito, parece haber sido oportuna o diligente.

Ello, por cuanto que, si el citado documento fue presentado por el contratista para la aprobación de la entidad, el día 23 de agosto de 2023, y en el **SCAFID** se indica que su ingreso para el trámite de refrendo, se efectuó el 30 de agosto de 2023, el **IPHE** actuó conforme a los principios de economía y eficiencia.

Valga recordar que el numeral 4 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, señala que las entidades contratantes deben realizar los trámites que le corresponden con austeridad de tiempo, medios y gastos, para evitar dilaciones y retrasos en la ejecución del contrato.



A su vez, el artículo 31 de la Ley 22 de 2006, establece como norma general que las actuaciones en materia de contratación pública, deben efectuarse con ahorro de tiempo y de gastos, simplificando los procedimientos burocráticos.

En este sentido, contrario a lo sugerido por el recurrente, la actuación del **IPHE** con relación a la tramitación de la cesión de crédito, no parece haber ido en contravía de lo que disponen esos artículos de la Ley 22 de 2006, debido a que, entre la fecha de presentación de la cesión de crédito para su aprobación y la fecha en que ese documento se envió para el refrendo de la Contraloría General de la República, solo transcurrieron siete (7) días calendario.

Además, mediante la nota N°. 599/DG/2-10-2023 de 2 de octubre de 2023, dirigida al Contralor General de la República, visible a foja N°. 275-276 del expediente jurídico del Tribunal, el **IPHE** le manifestó su preocupación por “*los notables atrasos en la revisión y refrendo de varios contratos sometidos a su despacho*”, entre los cuales se encontraba el trámite de refrendo correspondiente a la cesión de crédito.

Veamos, a modo de ilustración, el contenido de la nota citada en el párrafo anterior, dirigida a la Contraloría General de la República:



GOBIERNO NACIONAL

INSTITUTO PANAMEÑO DE HABILITACIÓN ESPECIAL

Dirección General

Panamá, 2 de octubre de 2023

Nota N°599/DG/ 2-10-2023

Licenciado

Gerardo Salls

Contralor de la República de Panamá

Ciudad

RECEPCIONADO

4 OCT 2023

JULIO MENDOZA

145

Honorable Señor Contralor:

Sean nuestras primeras palabras portadoras de un mensaje de éxito en sus funciones.

Ponemos en su conocimiento, nuestra preocupación como Patronos del Instituto Panameño de Habilitación Especial, por los notables atrasos en la revisión y refrendo de varios contratos sometidos a su despacho.

Siendo imperante, la necesidad de poder contar con los contratos encontrados en su despacho de manera oportuna y debidamente refrendados, a fin de proceder a las gestiones requeridas para dar cumplimiento a la demanda de servicios ofrecidos a la comunidad educanda con discapacidad atendida en todo el país dentro de nuestra institución.

Solicitamos con todo respeto, su diligencia a fin de agilizar dichos refrendos, al no tenerlos de manera oportuna, atrasan la labor que estamos llamados a realizar.

Detallamos los proyectos pendientes:

Sede del Proyecto	Presupuesto	Proyecto por Ejecutar	Empresa	Scaffid	Estatus
Módulo de la Villa de Los Santos	5.395,522.58	Estudio, diseño, desarrollo, aprobación de planos, demolición y construcción del Módulo IPHE, La Villa.	Inmobiliaria Almirante, S.A.	13332637	Ingresado a la Contraloría General de la República el 11 de mayo de 2023. Días dentro de la Contraloría: 139
Centro Agropecuario Jorge A. Carles	\$289,811.88	Acondicionamiento de dos aulas de Cámaras Técnicas Intermedias: Manejo de Granja Agroecológica, mejoras al techo, adecuaciones a los baños existentes, comedor, marquesina, depósito y construcción de nueva aula de Construcción con Énfasis en Alfarería.	Constructora Pacífica Atlántico S.A.	18825589	Ingresado a la Contraloría General de la República el 27 de abril de 2023. Días dentro de la Contraloría: 30

Gobierno de la República de Panamá

Teléfono: 501-0520, Fax: 501-0522

Correo Electrónico: dirigencia@iphe.gob.pa

Centro Real de Botania, Corregimiento de Botania, República de Panamá.





REPÚBLICA DE PANAMÁ GOBIERNO NACIONAL		INSTITUTO PANAMARQUEÑO DE LITIGACIÓN ESPECIAL Dirección General			
Cesión de Crédito	\$ 240,020.76	Cesión al contrato N°002 Proyecto de Los Tablos	A favor de Facturas Panamá, S.A.	13841380	Ingresado a la Contraloría General de la República el 30 de agosto de 2023. Días dentro de la Contraloría: 28

Apreciamos de antemano, la atención que sabemos prestará a nuestra solicitud.

Atentos saludos,

Mgtra. Mariana Canoas Díaz
Presidenta del Patronato

Lcda. Sirlene C. Sandoval A.
Representante del Ministerio de Educación

Mgtra. Yovanina Z. Návala G.
Representante de la Contraloría
General de la República

Lcda. Pedro Joaquín Rey
Representante del Club de Leones
de Panamá

Mgtra. Oida Ponte de González
Secretaria del Patronato

Lcda. Yanitzel Arosemena
Representante del Ministerio de
Salud

Lcda. Rebeca Castilla
Representante de la Lotería
Nacional de Beneficencia

Dr. Humberto de León
Representante de la Asociación
Médica Nacional

c. Su Excelencia Laurentino Cortizo Cohen
Presidente de la República de Panamá



MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Código: MIPRE-2025-003942
Comunicación consultada: 34700545
Registrada el: 04-oct-2023 10:39:02
Registrada por: ESTURBAN, KAROL
Para consulta en línea, visite la web:
<https://sigta.presidencia.gob.pa/comunicado>
Tel: 527-9600

Gobierno de la República de Panamá

Teléfono: 501-0520, Fax: 501-0523
Correo Electrónico: dirgen@sigta.gob.pa
Carretera Real de Betania, Corregimiento
de Betania, República de Panamá.

En este mismo giro conceptual es de tener en cuenta que, una obligación contraída por la hoy recurrente, en su calidad de empresa contratada por el Estado, era la de: “suministrar **por su propia cuenta**, todos los materiales, maquinarias, equipos, herramientas, accesorios, transporte y conservación de estos durante el periodo de construcción, garantía, financiamiento, manto de obra, técnicos, especialistas, y cualquier otro recurso que se requiera para terminar completa y satisfactoriamente la obra detallada en el presente contrato”.

En otras palabras, **FDC MAINTENANCE, S. A.**, con sus propios medios, debía lograr que la ejecución íntegra del contrato.

Por lo tanto, para este Tribunal el argumentar (como lo hace el distinguido recurrente), que utilizó sus propios fondos para la ejecución del objeto contractual y que, posteriormente, tuvo que recurrir a una entidad financiera, a fin de “echar adelante el proyecto”, la cual lo apoyó, económicamente, para el avance inicial del proyecto, situación que disminuyó al atrasarse la cesión de crédito; en modo alguno justifica que se haya quedado sin los fondos necesarios o tendientes a cumplir con su obligación.

La empresa contrajo de manera accesoria, la obligación de disponer de los fondos indispensables para la ejecución de la obra, por lo que, desde la inteligencia del contrato suscrito por ella se desprende que, en el transcurso de toda la obra, el contratista debía mantener dicha disponibilidad financiera.

De otro lado, en rigor, no se puede perder de vista que, el objetivo de la cesión de crédito tan solo es el de formalizar la transferencia de los créditos a los que tiene derecho un proveedor o contratista, por el cumplimiento o la ejecución de contrato u orden de compra, en favor de un tercero.



De forma específica, el artículo 97 de la Ley 22 de 2006, dispone que “*s[fe] entenderá que la cesión de crédito recae sobre los derechos que le competen al contratista contra la entidad contratante, mediante la transferencia de la cuenta respecto a un tercero, asumiendo este la titularidad del crédito*”.

Para efectos del financiamiento, tal como se indicó *ut supra*, la entidad solicitó en el pliego de cargos que los proponentes demostraran que contaban con solvencia económica, a través de cartas de referencia bancaria o cartas de entidades bancarias o financieras de anuencia a otorgar facilidades crediticias por el cien por ciento (100%) del total la propuesta.

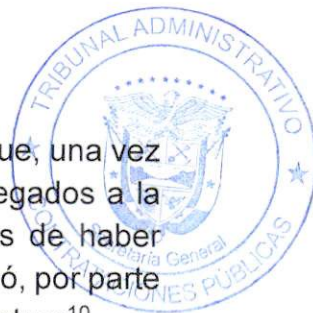
En otras palabras, a criterio del Tribunal, la naturaleza intrínseca de la cesión de crédito no es la de constituirse en un medio de financiamiento, a ser utilizado por los contratistas para la ejecución de un contrato público, sino que se trata de un documento contractual, el cual, una vez perfeccionado, permite que el cesionario asuma de forma total o parcial, la acreencia absoluta o parcial del cedente.

Además, es de destacar que en el párrafo primero de la parte motiva del Decreto Ejecutivo N°. 8 de 26 de enero de 2016, que reglamenta el procedimiento para la notificación de las cesiones de crédito, se señala que, en los contratos de cesión de crédito intervienen como partes contratantes el cedente y el cesionario, en tanto que el deudor cedido (en este caso, el **IPHE**, en su calidad de entidad contratante) no es parte en esta relación contractual.

Tomando en cuenta lo anterior, no está llamado a prosperar el argumento esbozado por el recurrente con relación a que, la demora en el trámite de refrendo, ocasionó que la empresa **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, disminuyera el financiamiento que esta le estaba realizando al contratista, debido a que:

- i. La naturaleza intrínseca de la cesión de crédito, según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°. 8 de 26 de enero de 2016, no es la de un medio de financiamiento, sino que se trata de un documento contractual que se propone formalizar la transferencia de los créditos a los que tiene derecho un proveedor o contratista, por el cumplimiento o la ejecución de contrato u orden de compra, en favor de un tercero, y
 - ii. La afirmación realizada por el recurrente, en relación con la disminución del financiamiento por parte de **FACTURAS DE PANAMÁ, S. A.**, presuntamente ocasionada por la demora en el refrendo de la cesión, no es imputable a la entidad contratante o a la administración pública, por cuanto que esta no es parte en la relación contractual surgida a partir de la cesión de crédito.
- e. **Los retrasos en la ejecución del contrato, son imputables a la entidad contratante (IPHE), porque solicitó cambios en el desglose de precios, así como actividades nuevas que no estaban contempladas en el contrato o pliego de cargos.**

Por último, es preciso analizar los argumentos esbozados por el recurrente, mediante los cuales se sugieren que, el retraso en la ejecución del Contrato No. 002-2022, es imputable a la entidad contratante, debido a que solicitó cambios en el desglose de precio, así como nuevas actividades en los borradores de planos confeccionados por **FDC MAINTENANCE, S. A.**



De forma específica, el recurrente sostiene en su escrito de apelación que, una vez que tenía el borrador de los planos confeccionados, estos fueron entregados a la institución el 8 de junio de 2023, para su aprobación y que, después de haber entregado los mismos, se planteó una reunión de campo, en donde surgió, por parte de la institución, una serie de solicitudes de actividades nuevas que efectuar¹⁰.

Además, en el punto N°. 7 de la pág. N°. 11 del escrito de apelación, se sugiere que los atrasos en relación con la ejecución del contrato, fueron ocasionados por una solicitud realizada por la entidad contratante, concerniente a la ubicación de nuevo tablero MDP, la cual no estaba amparada en el contrato y el pliego de cargos, porque estos solicitaban que la conexión eléctrica de las nuevas áreas debía realizarse con el MDP existente.

Dicho esto, en cuanto a la solicitud de inclusión de actividades nuevas en los planos de construcción, el Tribunal advierte que, en efecto, la actuación del **IPHE** en este sentido, hizo que el trámite de aprobación de los planos presentara algunos retrasos.

Lo anterior, debido a que solicitó la inclusión de actividades que no formaban parte del Contrato No. 002-2022, y el pliego de cargos.

De la lectura del Memorando de Campo N°. 4 de 27 de junio de 2023, visible a foja N°. 178-181 del expediente jurídico del Tribunal, se colige que, la entidad contratante, solicitó la eliminación de la actividad descrita en el ítem 7.1 del cuadro de actividades contemplado en la Cláusula Cuarta del Contrato No.002-2022, así como la inclusión de once (11) actividades nuevas, comprendidas desde el ítem N°. 17.1 al ítem 17.11. Y estas modificaciones fueron negociadas y a la vista de la empresa contratista. Es decir, no se les fueron impuestas o aplicadas de manera unilateral.

Al este respecto, el Tribunal se permite hacer un llamado de atención al **IPHE**, por cuanto que la Ley 22 de 2006, establece de forma inequívoca que las entidades contratantes no pueden someter la aprobación de ese tipo de documentos a requisitos o exigencias que no están sustentadas en el contrato o pliego de condiciones.

Esto, conforme a lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que "[e]l acto de adjudicación y el contrato no se someterán a aprobaciones, variaciones o revisiones administrativas posteriores, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables". (El subrayado es nuestro).

Sin embargo, no por ello se puede sostener que la solicitud de inclusión de actividades nuevas, fue la única razón por la que se retrasó el trámite de aprobación de los planos, ya que, las pruebas que obran en autos demuestran que, el contratista, también incurrió en demoras en cuanto a la presentación de los planos de construcción.

Sobre el particular, es de destacar que, según lo dispuesto en la pág. 20 del pliego de cargos del acto público de marras, el contratista contaba con un tiempo de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la fecha de la notificación de la

¹⁰ Al respecto, véase el punto N°. 6 de la pág. 11 del escrito de apelación presentado por **FDC MAINTENANCE, S. A.**



orden de proceder, para presentar los diseños estructurales del proyecto de acuerdo con los estudios de suelo y desarrollar los planos de construcción.

Así las cosas, tomando en consideración que la Orden de Proceder se notificó el 15 de mayo de 2023, el término de sesenta (60) días calendario establecido en el pliego de cargos para la presentación de los planos de construcción, precluía el día 15 de julio de 2023.

Empero, tal como se aprecia en varios de los memorandos de inspección elaborados por el **IPHE**, adjuntos a su prueba de informe e incorporados en el expediente jurídico del Tribunal, los planos de construcción correspondientes a las tres (3) etapas del proyecto, se presentaron en tres (3) fechas diferentes.

Al respecto, los planos correspondientes a las adecuaciones de las estructuras existentes, fueron entregados por el contratista el 8 de junio de 2023, siendo que, la entidad, presentó observaciones respecto de ellos, a través del Memorando de Campo N°. 4 de fecha 27 de junio de 2023, citado *ut supra*, visible a foja N°. 178-181 del expediente jurídico.

Posteriormente, de la lectura del Memorando de Campo N°. 8 de fecha 3 de agosto de 2023, emitido por el **IPHE**, visible a foja N°. 188 del expediente jurídico, se colige que, el contratista, entregó el 31 de julio de 2023, es decir, fuera del plazo de sesenta (60) días calendario, establecido en el pliego de cargos, los planos eléctricos de las adecuaciones a los espacios existentes.

Por último, tal como consta en el Memorando de Campo N°. 17 de 14 de septiembre de 2023, visible a foja N°. 195-200 del expediente jurídico del Tribunal, emitido por el inspector de la obra, el Ing. Luis Vásquez, el cual fue enviado por correo electrónico a la empresa contratista el día 15 de septiembre de 2023, "*el juego de planos de obra completos con 32 páginas para revisión y aprobación del IPHE, [fueron entregados] luego de transcurridos 113 días calendarios*".

Además, el Tribunal considera que no está llamado a prosperar el argumento esbozado por el recurrente, con relación a que los atrasos en la ejecución del contrato son imputables a la entidad contratante, debido a que solicitó que el contratista incluyera en los planos de construcción, la instalación de un nuevo tablero MDP, en lugar de utilizar el tablero existente, tal como había sido previsto en el pliego de condiciones.

Lo anterior, por cuanto que dicha solicitud **fue acogida o aceptada por el contratista**, según consta en el correo de fecha 6 de octubre de 2023, visible a foja N°. 532-533 del expediente jurídico, enviado por el ingeniero electromecánico de la empresa **FDC MAINTENANCE, S. A.**, el Sr. Roberto Cigarruista Saavedra, al inspector de la obra designado por la entidad, esto es, el Ing. Luis Vásquez.

Valga recordar que antes de esa comunicación (es decir, el 4 de octubre de 2023), el inspector de la obra por parte del **IPHE**, mediante correo electrónico visible a foja N°. 532 del expediente jurídico del Tribunal, sometió a la consideración del contratista, la ubicación de un nuevo tablero MDP, mismo que "*en temas de costos le [podía] resultar más ventajoso a la empresa constructora. Ya que la intención es colocar una acometida adicional*".

En adición a ello, en el correo previamente señalado se indicó que "[e]l crédito de todos los materiales y mano de obra de las conductores y tuberías eléctricas por



esta nueva ubicación del tablero MDP se utilizaría para el suministro e instalación del mismo”.

Es importante aclarar que el **IPHE**, en su prueba de informe, visible a foja N°. 102 del expediente jurídico del Tribunal, manifestó que la propuesta en relación la ubicación de nuevo tablero MDP se hizo pensando que era *“más ventajosa para la empresa Contratista toda vez que conectarse al panel existente que es como lo indica el contrato está en una ubicación más distante que la propuesta realizada por el IPHE, que por ende generaría le saldría (sic) más costoso, por lo que esta propuesta genera un crédito a favor de la entidad de aproximadamente unos B/. 5432.47”.*

Así, tal como se señaló en párrafos anteriores, el contratista, por medio de su ingeniero electromecánico, manifestó en el correo electrónico visible a foja N°. 532-533 del expediente jurídico del Tribunal, que *“[e]fectivamente, desde el día uno estuvo la posibilidad de que la acometida actual podría no ser suficiente para atender las mejoras que se iban a realizar, todo iba a depender de la demanda actual y las nuevas cargas”.*

Además, a foja N°. 533 del expediente jurídico se aprecia que el ingeniero electromecánico de la contratista indicó *“[v]eo bien la propuesta de solicitar una nueva acometida, sin embargo, esta acometida debe ser trifásica para cumplir con la excepción #6 de la Norma Técnica de Suministro Eléctrico a Clientes de la Empresa Naturgy y poder tener más de una acometida. [...] De realizarse una segunda acometida trifásico, sugiero modificar los planos y colocar los tableros trifásicos también para tener un mejor balance”.*

En otras palabras, las pruebas que obran en autos demuestran que, si bien la entidad solicitó que se considerara la ubicación de un nuevo tablero MDP, lo cual, a priori, no estaba sustentado en el pliego de cargos, en tanto que en él se había previsto la utilización del tablero MDP existente, el contratista, en calidad de parte del Contrato No. 002-2022, accedió a la propuesta realizada por la entidad, al considerar que el tablero MDP existente podría *“no ser suficiente para atender las mejoras que se iban a realizar”.*

Dicho esto, es importante aclarar que, en toda relación contractual, ya sea en el ámbito público como privado, las partes contratantes pueden realizar modificaciones al contrato, para lo cual se requerirá la formalización de las adendas respectivas y, en el caso particular de los contratos públicos, el refrendo correspondiente por parte de la Contraloría General de la República.

Esto se debe a que, el contrato público o contrato administrativo, según el numeral 18 del artículo 2 de la Ley 22 de 2006, no es otra cosa que un “acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea personal natural o jurídica”. (El subrayado es nuestro).

Así, pues, en el ámbito de la contratación pública, y específicamente, en el caso del Contrato No. 002-2022, en su cláusula trigésima tercera se previó la posibilidad de que las partes realizarán *“[l]as modificaciones y adiciones al presente contrato con base en el interés público [las cuales] se atenderán según las reglas establecidas en el artículo 98 del Texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”.*



Al respecto, el artículo 98 de la Ley 22 de 2006, citado ut supra, señala que: *[p]ara 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. *Cuando el contratista solicite una adenda de aumento de costos, esta será analizada por la entidad contratante, a fin de determinar su viabilidad técnica y/o económica. 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. La sumatoria de todas las modificaciones que se realicen a una contratación pública durante su vigencia no podrá sobrepasar el 25 % del monto total originalmente convenido. En casos excepcionales, cuando las modificaciones superen el 25 %, la entidad contratante deberá justificar técnica y económicamente este aumento de costos, para lo cual requerirá la aprobación del Consejo Económico Nacional”.*

De este modo, tal como lo ha indicado el organismo regulador en materia de contratación estatal, “siempre que se cumpla con las reglas de modificaciones a los contratos establecidas en el artículo 98 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la entidad podrá realizar las modificaciones que a bien tenga, sin mayores limitantes que las que la propia Ley impone”¹¹. (El subrayado es nuestro).

Además, la **DGCP**, ha aclarado en múltiples veces que “[e]ste deber u obligación de la entidad, es a su vez una potestad que tiene de poder llevar a cabo las modificaciones a los contratos públicos, cuando esto se estime necesario para garantizar la ejecución del contrato, incluyendo periodos de entrega distintos, estando de acuerdo con el contratista respectivo y siempre respetando el debido proceso, tal y como se desprende del numeral 5 del artículo 21 de la norma citada”¹². (El subrayado es nuestro).

Por las razones enunciadas, no están llamados a prosperar los argumentos esgrimidos por el recurrente, con relación a que, las solicitudes de inclusión de actividades nuevas en el marco del proceso de aprobación de los planos de construcción, así como la solicitud formulada al contratista, en cuanto a la instalación de un nuevo tablero de MDP, provocaron que, el contratista, incurriera en incumplimiento del contrato, pues:

- i. En el caso de la aprobación de los planos de construcción, las pruebas que obras en autos demuestran que, las solicitudes de inclusión de actividades nuevas, realizadas por el **IPHE**, no fueron la única razón que ocasionó el retraso o demora en la aprobación de dicho documento.
- ii. En el caso de la solicitud de instalación de nuevo tablero MDP, la misma fue consentida o consecuencia por las partes del Contrato No. 002-2022, en tanto que, ambas, consideraron que era la mejor opción para el objeto contractual.

¹¹ Nota N°: DGCP-DS-DJ-2137-2023 de fecha 09 de noviembre de 2023, emitida por la DGCP.

¹² Ídem.



f. **Consideraciones finales del Tribunal**

A lo largo de la presente decisión, se han analizado los argumentos esbozados por el recurrente, destinados a comprobar que el retraso o incumplimiento del Contrato No. 002-2022, no fue imputable a él, sino a la entidad contratante (**IPHE**).

A través de ellos, la pretensión del recurrente era que, el Tribunal, revocara la decisión de resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, contenida en la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024.

Sin embargo, las piezas procesales que obran en autos evidencian que, los cargos de incumplimiento endilgados por el **IPHE** a la empresa contratista (**FDC MAINTENANCE, S. A.**), están plenamente comprobados.

Ello, por cuanto que, en reiteradas ocasiones, el **IPHE**, a través de su personal encargado de inspeccionar la obra, manifestó su preocupación en torno a la principal causa que motivó la resolución administrativa del contrato, a saber: la falta o escasez de personal y de equipos, con las cantidades necesarias, para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.

En efecto, fueron varias las ocasiones en que, la entidad, le advirtió al contratista que mantenía una baja cantidad de personal en la obra, así como poco material para llevar a cabo el objeto del Contrato No. 002-2022.

Para los efectos de la presente resolución, se destacan algunos de los informes:

- i. Memorando de Campo N°. 9 de 4 de agosto de 2023, visible a foja N°. 319 del expediente jurídico del Tribunal, en donde la entidad le advierte al contratista que, en el proyecto, solo había cuatro (4) trabajadores y que en el área de ejecución del contrato no había un ingeniero o arquitecto residente, contrario a lo dispuesto en la pág. 21 del pliego de cargos.
- ii. Memorando de Campo N°. 13 de 17 de agosto de 2023, visible a foja N°. 344 del expediente jurídico, en donde se reitera la advertencia anterior, en el sentido de que, en el proyecto, solo se encontraban cuatro (4) trabajadores de **FDC MAINTENANCE, S. A.**, así como la falta de un arquitecto o ingeniero idóneo en sitio en la obra.
- iii. Informe institucional suscrito por el personal del Departamento de Ingeniería y Arquitectura del **IPHE**, de fecha 11 de septiembre de 2023, visible a foja N°. 389 del expediente jurídico, en donde manifiestan su preocupación en relación con la lenta ejecución del proyecto, debido a que la empresa presentaba un *"lento avance en la obra, poco personal (generalmente de 3 a 4 trabajadores), con bajo rendimiento de la mano de obra, falta de materiales y falta de capacidad financiera para afrontar un proyecto de esta magnitud"*. Además, en este informe se señaló que, en el proyecto, específicamente, el día 7 de septiembre de 2023, había tres (3) trabajadores de la empresa, incluyendo el capataz y no se observó que no estaban cumpliendo con las medidas de seguridad.

Asimismo, se advirtió sobre la falta de un profesional idóneo residente de la obra que supervisara los trabajos y garantizando la calidad de los mismos, incumpliendo lo dispuesto en la pág. 30 del pliego de cargos, así como su impresión, en relación con que la empresa *"no cuenta con la*



cantidad y capacidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del tiempo definido”.

- iv. Memorando de Campo N°. 23 de 03 de octubre de 2023, visible a foja N°. 401 del expediente jurídico, en donde la entidad contratante manifiesta que la empresa no culmina los trabajos, debido a *“falta de los materiales completos”,* y por la *“ausencia de un profesional idóneo ó residente de obra, capaz de tomar decisiones técnicas sobre los trabajos que se realizan [...] por ende incumple con lo establecido en la página 30 del pliego de cargos”.*
- v. Informe institucional de 17 de octubre de 2023, emitida por el Departamento de Ingeniería y Arquitectura del **IPHE**, visible a foja N°. 410 del expediente jurídico, en donde se señala que, para la fecha de elaboración de ese documento, el contratista, con su planificación actual, *“no cumplirá con los términos de vigencia contractual, debido a la falta de personal, materiales, falta de control de las actividades que se realizan con fecha de inicio y control y a la falta de rendimiento de acorde a lo requerido para un proyecto de esta magnitud”.*
- vi. Memorando de Campo N°. 27 de 19 y 20 de octubre de 2023, visible a foja N°. 416 del expediente jurídico, en donde se advierte que *“el ritmo de trabajo en la obra sigue siendo muy lento, bajo rendimiento del personal por falta de materiales, se encuentra personal de la empresa en sitio. Sin embargo, no están realizando ninguna actividad”,* y que *“[a] la 1:45 pm personal se retiró de la obra por falta de materiales”.*
- vii. Memorando de Campo N°. 29 de 14 de noviembre de 2023, visible a foja N°. 434 del expediente jurídico, en donde se advierte que *“[n]o se observa en la obra suficiente suministro de materiales (cemento, arena, bloques) esto es riesgoso porque se puede llegar a tener mano de obra sin realizar trabajos que representen avance”.*
- viii. Memorando de Campo N°. 31 de 6 de diciembre de 2023, visible a foja N°. 446 del expediente jurídico, en donde se señala taxativamente que *“[a]l momento de nuestra inspección el día de hoy y faltando 5 días para el vencimiento del tiempo de contrato nos encontramos con una ausencia total de personal, no hay en la obra ningún responsable de la empresa, por lo que desconocemos las causas de la paralización de trabajos. Se nos informe por personal del IPHE que está (sic) semana nadie se ha presentado a laborar”.* (El subrayado es nuestro).

Aunado a ello, en el citado Memorando de Campo, el inspector de la obra manifestó que *“[s]e evidencia una vez más la falta de seriedad y compromiso por parte de la empresa FDC MAINTENANCE con este proyecto que sigue sin lograr un avance significativo (sic) para la entidad”.*

- ix. Memorando de Campo N°. 32 de 27 de diciembre de 2023, visible a foja N°. 452 del expediente jurídico, en donde se señala que *“[a]l momento de la inspección hay (2) trabajadores + (1) capataz + (i) Arq. Residente”* y que *“[n]o se observa en la obra materiales y seguimos viendo poco avance en el tiempo transcurrido siendo repetitiva la falta de materiales para que se pueda avanzar”.*



- x. Memorando de Campo N°. 33 de 16 de enero de 2024, visible a foja N°. 454 del expediente jurídico, en donde se señala que *“al momento de la inspección se encontraban (2) trabajadores. (1) capataz (1) ayudante”*.
- xi. Memorando de Campo N°. 35 de 27 de febrero de 2024, visible a foja N°. 456 del expediente jurídico, en donde se advierte que *“[a]l momento de la inspección [...] solo se encuentran en la obra 3 trabajadores y se observa en sitio muy poco material”*. Además, se manifiesta que *“[s]e identifica un ritmo muy lento en todas las áreas de la obra, luego de transcurridos 288 días desde la orden de proceder”*.
- xii. Informe de obra de fecha 29 de febrero de 2024, emitido por el Departamento de Ingeniería y Arquitectura del **IPHE**, visible a foja N°. 462 del expediente jurídico, en donde se advierten que *“[e]n las últimas inspecciones realizadas no se observa en sitio, profesional idóneo responsable de la obra, Ingeniero o Arquitecto residente”,* y que *“[e]n inspección realizada el lunes 26 de febrero y martes 27 de febrero solo encontramos en la obra 3 trabajadores. Desde la fecha os (sic) trabajos el resto de la semana se encuentran suspendidos sin presencial del personal de la empresa ni mucho menos suministro de materiales”*.
- xiii. Memorando de Campo N°. 39 de 21 de marzo de 2024, visible a foja N°. 481 del expediente jurídico, en donde se señala que *“[a]l momento de la inspección se encontraban en la construcción 1 capataz, 3 albañiles, 3 ayudante, 1 soldador, 1 instalador de cielo raso; más (sic) no se contaba con ningún residente de obra. Estos trabajadores presente (sic) no realizaban tarea alguna, puesto que no contaban con materiales suficientes para la construcción”*. Entre otros informes o memorandos de campo.

En definitiva, para el Tribunal, los informes y memorandos previamente citados demuestran que las causales de incumplimiento endilgadas por la entidad contratante (**IPHE**) a la empresa contratista (**FDC MAINTENANCE, S. A.**), a través del acto de resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, gozan de respaldo jurídico, tanto en el expediente administrativo como en el expediente jurídico.

Además, es de destacar que el trámite adelantado por la entidad contratante para resolución administrativa del Contrato No. 002-2022, fue realizado conforme a derecho, en tanto que, antes de proceder con la expedición de dicho acto, cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006,

Por ello, al no existir violaciones al debido proceso ni otras causales que hagan procedente la anulación del acto administrativo impugnado, consideramos que no existe mérito para acoger la pretensión del recurrente, relativa a que, el Tribunal, revoque la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, emitida por el Instituto Panameño de Habilitación Especial (**IPHE**).

De igual forma, en cuanto a la sanción de inhabilitación establecida en el inciso segundo de la parte resolutive del acto administrativo impugnación, el Tribunal considera que no existen razones para proceder con su revocatoria, puesto que la misma, de las opciones previstas en el numeral 2 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006, fue la más leve o menos gravosa.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 281-2024/D.G. de 06 de mayo de 2024, emitida por el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), por la que se dispuso resolver administrativamente el Contrato No. 002-2022, e inhabilitar a la empresa **FDC MAINTENANCE, S. A.**, por el término de un (1) año para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado.

SEGUNDO: DEVOLVER al Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) el expediente administrativo contentivo de sus actuaciones, llevadas a cabo con motivo del Contrato No. 002-2022, el cual consta de dos (2) tomos integrados por seiscientos veintiséis (626) fojas útiles, según consta en la nota remisoría visible a foja N°. 035 del expediente jurídico del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra"; la cual se entenderá surtida, transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido portal.

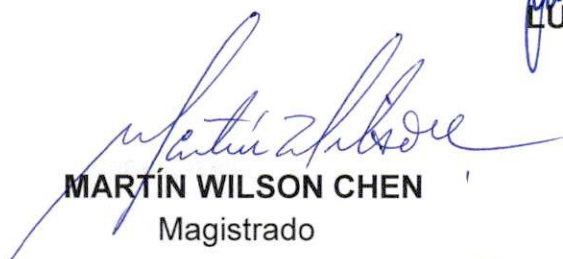
CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No. 080-2024, previa anotación en el registro respectivo.

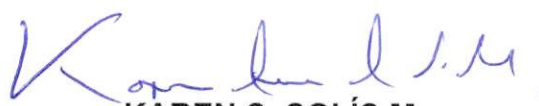
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020; Decreto Ejecutivo N°. 8 de 26 de enero de 2016.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

