



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 070-2025.

RECURRENTE: CONSORCIO SANEAMIENTO PANAMEX, S.A.

ACTO RECURRIDO: RESOLUCIÓN No.816 DE 27 DE MAYO DE 2025, MEDIANTE LA CUAL EL MINISTERIO DE SALUD (PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ), RESOLVIÓ DECLARAR LA TERMINACIÓN DEL CONTRATO UCP-SP-CO-DID-03-2022, DENTRO DEL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2021-0-12-0-08-LP-036782.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.079-2025-PLENO/TACP de 27 de junio de 2025 (Inhibición).

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 mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 09 de diciembre de 2021, el Ministerio de Salud, a través del Programa Saneamiento de Panamá (en adelante la entidad o MINSA), convocó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, "PanamaCompra"), el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública Internacional No.2021-0-12-0-08-LP-036782, para el **Diagnóstico, Limpieza, Diseño y Mejoras para la Rehabilitación de las Colectoras Las Lajas y Santa Rita y las Subcolectoras Rogelio Sinán y Ramonazo**. (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal / fojas 017-377 del Tomo 1 del expediente administrativo).
2. Los fondos para dicho acto público de selección fueron provenientes del préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante el BID); cuyo precio de referencia se estableció en veintidós millones quinientos ochenta y cuatro mil seiscientos sesenta balboas con treinta y uno centésimos (B/.22,584,660.31).



3. El 25 de enero de 2022, siendo las 10:00 a.m., se llevó a cabo el **Acta de Reunión Previa y Homologación**, celebrada en las Oficinas de la Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá, siendo precedida por el Ingeniero Rafael Díaz, en calidad de Coordinador General del Programa; en la cual se dejó constancia de los presentes en la reunión; la cual fue publicada en el sistema electrónico. (Ver fojas 421-422 del Tomo 1 del expediente administrativo).
4. El 18 de marzo de 2022, siendo las 10:05 a.m., en las Oficinas de la Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá, se realizó el **Acta de Apertura de las Ofertas**, recibidas para el acto público, la cual fue precedida por el Licenciado Rodolfo Espino, en calidad de Supervisor Legal, la cual fue publicada en el sistema electrónico. Veamos:

| Nº | Nombre del Oferente                                                                                                    | Fecha     | Hora      | Monto Total Ofertado | Declaración de Mantenimiento de la Oferta (Presentada/ No presentada) |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1  | CONSORCIO CONSTRUCCIONES ECMAN (Conformado por las empresas Construcciones Ecman, S.A. y Ecman Engenharia)             | 18-3-2022 | 9:33 a.m. | USD 21,697,062.48    | Presentada                                                            |
| 2  | CONSORCIO PANAMEX (Conformado por las empresas Consorcio Constructores del Istmo, S.A. y Tucan Infraestructuras, S.A.) | 18-3-2022 | 9:34 a.m. | USD 20,945,250.00    | Presentada                                                            |
| 3  | CONSTRUCTORA URBANA, S.A.                                                                                              | 18-3-2022 | 9:49 a.m. | USD 29,200,000.00    | Presentada                                                            |

En dicha Acta de Apertura de las Ofertas, se dejó constancia de los participantes y de las propuestas recibidas para el acto público de selección. (Ver fojas 465-467 del Tomo 1 del expediente administrativo).

5. El 22 de agosto de 2022, se publicó en el sistema electrónico, la **Resolución No.489** del 12 de agosto de 2022, mediante la cual la entidad resolvió adjudicar el acto público de selección al Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., conformado por las empresas Consorcio Constructores del Istmo, S.A. y Tucán Infraestructura, S.A. de C.V. (Sucursal Panamá), por el monto de veinte millones novecientos cuarenta y cinco mil doscientos cincuenta balboas (B/.20,945,250.00). (Ver fojas 3310-3313 del Tomo 8 del expediente administrativo).
6. El 29 de noviembre de 2022, la entidad suscribió con el Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., el Convenio Contractual (**Contrato No.UCP-SP-CO-BID-03-2022**), para la ejecución del objeto contractual, consistente en el diagnóstico, limpieza, diseño y mejoras para la rehabilitación de las colectoras Las Lajas y Santa Rita y las subcolectoras Rogelio Sinán y Ramonazo; el cual fue refrendado por la Contraloría General de la República, el 24 de marzo de 2023, tal como aparece publicado en el sistema electrónico el 29 de marzo de 2023. (Ver fojas 3518-3574 del Tomo 8 del expediente administrativo).



7. Mediante la **Orden de Proceder No.OP-UCP-SP-03-2023**, fechada 28 de marzo de 2023, firmada por el Doctor Luis Francisco Sucre, en calidad de Ministro de Salud, publicada en el sistema electrónico, el 05 de abril de 2023; la entidad le dio al contratista para darle a conocer el término para iniciar y concluir los servicios objetos del contrato, establecido en 26 meses, divididos en 8 meses para el diseño, y 18 meses para la ejecución del proyecto. (Ver foja 3845 del Tomo 9 del expediente administrativo).
8. El 02 de abril de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico, la **Nota No.UCP-SP-801-2025**, fechada 25 de marzo de 2025, firmada por María Fernanda de Mendoza, como coordinadora general; mediante la cual le notificaba al contratista algunos incumplimientos a las cláusulas pactadas del Contrato suscrito con él.
9. El 27 de mayo de 2025, mediante **Resolución No.816**, publicada en el sistema electrónico, la entidad resolvió declarar la terminación del Contrato No.UCP-SP-CO-BID-03-2022, suscrito con el Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., e inhabilitar al contratista por el término de cinco (5) años; con fundamento en el supuesto incumplimiento de las cláusulas pactadas en el Contrato, básicamente la cláusula 59, numeral 59.2 (a) e (i). (Ver fojas 006-027 del expediente del Tribunal / fojas 17108-17129 del Tomo 42 del expediente administrativo).
10. El 04 de junio de 2025, el licenciado Darío Carrillo Gomila, de la Firma C&C Abogados, quien actúa en calidad de apoderado especial, de la empresa contratista Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., presentó formal Recurso de Apelación ante la Secretaría del Tribunal, en contra de la referida Resolución No.816 del 27 de mayo de 2025, que declaró la terminación del Contrato. (Ver foja 028-169 del expediente del Tribunal).
11. Mediante **Nota UCP-SP-1433-2025**, del 05 de abril de 2025, publicada en el sistema electrónico, la entidad remitió el expediente administrativo completo de las actuaciones surtidas dentro del acto público, conformado de cuarenta y dos (42) tomos, con un total de 17,283 fojas; descritos en dicha nota. (Ver foja 172-174 del expediente del Tribunal).
12. El 20 de junio de 2025, la Firma Forense Morgan & Morgan Legal, a través de la licenciada Mayte Sánchez González, en calidad de representante de la Sociedad Mercantil Banco, S.A., conforme poder conferido; presentó ante este Tribunal Solicitud de Intervención como Tercero Interesado, solicitando se revoque el acto apelado. (Ver fojas 181-211 del expediente del Tribunal).

## II. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Nos adentramos a la revisión de la actuación administrativa realizada por la entidad, para dar por terminada la relación contractual con la empresa apelante, en atención al recurso presentado.

En este orden de ideas, atendamos los presupuestos legales establecidos en las normas de las contrataciones públicas, que identifica las estipulaciones contractuales relativas a la terminación del Contrato y el anuncio del Recurso de Apelación, tal como se muestra a continuación.



## 1. Fundamento invocado por la entidad, para la Terminación del Contrato

Mediante Resolución No.816 del 27 de mayo de 2025, la entidad resolvió declarar la terminación del Contrato No.UCP-SP-CO-BID-03-2022, suscrito con el Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., e inhabilitar al contratista por el término de cinco (5) años.<sup>1</sup> Veamos un extracto:



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE SALUD  
PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ  
Resolución de Terminación de Contrato por Incumplimiento Fundamental

Resolución No. 816  
de 27 de mayo de 2025

Por la cual se Resuelve la Terminación del Contrato No. UCP-SP-CO-BID-03-2022, suscrito con el Consorcio Saneamiento Panamex, para la ejecución del proyecto denominado "Diagnóstico, Limpieza, Diseño y Mejoras para la Rehabilitación de las Colectoras Las Lajas y Santa Rita y las Subcolectoras Rogelio Sinán y Ramonazo" (en adelante, "el Contrato")

EL MINISTRO DE SALUD  
en el ejercicio de sus facultades legales,  
CONSIDERANDO:

Que la República de Panamá celebró con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Contrato de Préstamo No. 3506/OC-PN y 3506/CH-PN, con el propósito de financiar parcialmente el costo de la ejecución del Programa Saneamiento de Panamá.

...

### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** la terminación del Contrato UCP-SP-CO-BID-03-2022 suscrito con el Consorcio Saneamiento Panamex para la ejecución del proyecto denominado "Diagnóstico, Limpieza, Diseño y Mejoras para la Rehabilitación de las Colectoras Las Lajas y Santa Rita y las Subcolectoras Rogelio Sinán y Ramonazo" por incumplimiento fundamental del Contrato en atención a lo dispuesto en la Cláusula 59 [Terminación del Contrato], numeral 59.2 (a) e (i). Contra la Resolución procede recurso conforme al procedimiento establecido en la cláusula CGC 25.3 de las Condiciones Especiales del Contrato y en su defecto, la ley supletoria aplicable.

**SEGUNDO: INHABILITAR** al Consorcio Saneamiento Panamex conformado por las empresas TUCAN INFRAESTRUCTURA, S.A. de C.V. (SUCURSAL PANAMA), sociedad extranjera constituida según las leyes de la República de Panamá a Folio 155715293 del 18 de noviembre de 2021 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá y la empresa CONSORCIO CONSTRUCTORES DEL ISTMO, S.A, sociedad anónima, constituida bajo las leyes de la República de Panamá, inscrita a Folio 155647197 del 05 de abril de 2017 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, por el término de cinco (5) años en atención al Artículo 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Artículo 215, numeral 5 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020. Por tanto, por lo que dure este tiempo no podrá participar en ningún acto de selección de contratista, ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.

**TERCERO: NOTIFICAR** a la CÍA. INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. la presente resolución y comunicarle que de acuerdo con el Artículo 138 y ss. del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el documento de Fianza de Cumplimiento No. 070-001-000023713-000000, la Fiadora tiene un término de veinte (20) días hábiles para optar por pagar el importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

**CUARTO: ORDENAR** hacer efectiva la garantía bancaria y DISPONER los trámites para llevar a cabo dicha orden de hacer efectiva la garantía bancaria por Pago de Anticipo No.

<sup>1</sup> Véase Resolución No.816 del 27 de mayo de 2025, publicada en el sistema electrónico el 27 de mayo de 2025.



2022-11-04-1645, emitida por CAPITAL BANK, INC. por la suma de USD. 1,986,979.00 (un millón novecientos ochenta y seis mil novecientos setenta y nueve balboas con 00/100, debido a que el contratista CONSOCIO SANEAMIENTO PANAMEX está en violación de sus obligaciones en virtud del Contrato dado que ha utilizado el pago de anticipo para otros fines a los estipulados para la ejecución de las obras.

**QUINTO: PROCEDER** a realizar la liquidación del Contrato a fin de calcular las sumas entregadas y dejas de entregar, incluyendo la determinación de los pagos pendientes, y cálculos de pagos por daños y perjuicios en atención al contrato.

**SEXTO: INFORMAR** de la presente Resolución al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adjuntando copia de la presente Resolución y la documentación de respaldo pertinente, en cumplimiento de las políticas del Financiamiento BID.

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

**OCTAVA: PUBLICAR** la presente resolución en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", para efectos de notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15; Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y demás normas concordantes y complementarias; y el contrato suscrito entre las partes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dr. Fernando Boyd Galindo  
Ministro de Salud



MFD/M/NE/JS/AQ/VH

La entidad, sustentó su decisión para la terminación del Contrato suscrito con el contratista, en el supuesto incumplimiento fundamental del contrato, advertido o expuestos en dicha resolución; refiriéndose básicamente a lo dispuesto en la cláusula 59, numeral 59.2 (a) e (i) del Contrato, que respecto a la Terminación del Contrato, estipula los incumplimientos fundamentales de la siguiente manera:

**59. TERMINACIÓN DEL CONTRATO**

59.1 El Contratante o el Contratista podrán terminar el Contrato si la otra parte incurriese en incumplimiento fundamental del Contrato.

59.2 Los incumplimientos fundamentales del Contrato incluirán, pero no estarán limitados a los siguientes:

(a) el Gerente de Obras rechaza reiteradamente el diseño o partes del diseño de las Obras efectuado por el Contratista;

...

(i) si de conformidad con los Procedimientos de Sanciones del Banco se determina que, durante el proceso licitatorio de ejecución del Contrato, el Contratista ha participado en actos de Prácticas Prohibidas según la Cláusula 60.1 de las CG;

...

Dentro de las constancias procesales en el expediente electrónico, se ubicó publicado el 02 de abril de 2025, la Nota No.UCP-SP-801-2025, fechada 25 de marzo de 2025, mediante la cual la entidad daba por notificación al contratista de



los presuntos incumplimientos fundamentales que observó respecto a las cláusulas pactadas en el Contrato suscrito con él; la cual posee acuse de recibido por dicho Consorcio, el 27 de marzo de 2025, teniendo así la oportunidad de defenderse oportunamente.

Siendo así, en respuesta de lo anterior, el contratista presentó sus descargos mediante Nota CSP-GP-1171-2025, de fecha 28 de marzo de 2025, oponiéndose a los incumplimientos señalados.

Posteriormente, en el momento procesal, el contratista presentó Recurso de Apelación en contra de la actuación de la entidad, tal como exponemos en la siguiente línea.

**2. Recurso de Apelación (Consorcio Saneamiento Panamex, S.A.)**

El 04 de junio de 2025, la empresa contratista (Consorcio Saneamiento Panamex, S.A.), a través de Apoderado Especial, presentó escrito del Anuncio del Recurso de Apelación y la sustentación del mismo, en contra de dicho acto que declaró la terminación del Contrato, el cual consta acuse de recibido ante la Secretaría del Tribunal; tal como consta publicado en el sistema electrónico, el cual constituye el presente proceso administrativo. Veamos:

|                                                                     |             |                     |  |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|--|
| Certificación de Interposición de Recurso de Apelación Exp 070-2025 | Otros TAdCP | 04-06-2025 11:22 AM |  |
| Anuncio, Poder y Sustentación del Recurso de Apelación Exp 070-2025 | Otros TAdCP | 04-06-2025 11:23 AM |  |

Dentro de los hechos del Recurso de Apelación, el contratista, además de responder a cada uno de los puntos cuestionados de incumplimiento por la entidad, medularmente resaltó que el contrato, evidentemente cuenta con financiamiento del BID, lo cual expresa categóricamente que las controversias y conflictos que surjan entre las partes no podrán ser resueltas por la jurisdicción ordinaria panameña.

Advirtió además que, en caso que dichas controversias y conflicto no sean dirimidos mediante mecanismos de conciliación deberán ser sometidos al procedimiento de arbitraje conforme las cláusulas contractuales, haciendo alusión a la cláusula 25.3 en el contrato; por lo que la actuación de la entidad de querer terminar unilateralmente el contrato en desconociendo de la cláusula arbitrales y de la normativa internacional aplicable, no solo contraviene con los principio de legalidad, certeza jurídica y buena fe, sino que tan bien conlleva implicaciones jurídicas y económicas, por lo que solicita se revoque el acto apelado, aportando una serie de pruebas en sustento de sus argumentos.<sup>2</sup>

Atendamos ahora, las disposiciones legales, para el Recurso de Apelación presentado ante esta instancia administrativa, tal como se expone a continuación.

**3. Disposiciones legales para el Recurso de Apelación**

El artículo 160 de la Ley 22 de 2006, respecto al Recurso de Apelación a la resolución administrativa del contrato, advierte que las resoluciones que emitan las entidades contratante 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 sustentarse dentro del mismo término,

<sup>2</sup> Véase el Recurso de Apelación, publicado en el sistema electrónico el 04 de junio de 2025.



mediante apoderado legal, ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal; en concordancia con el artículo 248 de la reglamentación. Veamos:

“Artículo 160. 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, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo.” (Lo subrayado es del Tribunal).

En el caso bajo estudio, el acto que declaró la terminación del Contrato (Resolución No.816 del 27 de mayo de 2025), suscrito con la empresa contratista (Consorcio Saneamiento Panamex; S.A.), fue notificado a través del sistema electrónico, el 27 de mayo de 2025, por lo cual dicho postulado fue atendido.

En tanto, de la decisión de la entidad entendemos que se debió a la situación contractual reportada, que para la entidad comprometió la viabilidad del contrato y sus fondos públicos, por lo que se procedió con la terminación del contrato; en cumplimiento con el debido proceso establecido en el contrato y en las Guías para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID.

No obstante, tal como ya se conoce, la empresa contratista (Consorcio Saneamiento Panamex, S.A.), presentó Recurso de Apelación, tal como consta publicado en el sistema electrónico; advirtiendo que el contrato contó con el financiamiento del BID, cuyas cláusulas contractuales contemplaron como mecanismos de resolución de controversias y conflictos, expresamente que en caso de que no sean dirimidos mediante mecanismos de conciliación, deberán ser sometidos al procedimiento de arbitraje.

En lugar de lo anterior, corresponde adentrarnos al examen del Convenio Contractual suscrito a favor de la empresa contratista (Consorcio Saneamiento Panamex, S.A.).

#### **4. Convenio Contractual (cláusulas contractuales)**

El Convenio Contractual (Contrato No.UCP-SP-CO-BID-03-2022), suscrito con el Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., debidamente refrendado con la Contraloría General de la República (24 de marzo de 2023) y publicado en el sistema electrónico (29 de marzo de 2023), tenía como objeto el **Diagnóstico, Limpieza, Diseño y Mejoras para la Rehabilitación de las Colectoras Las Lajas y Santa Rita y las Subcolectoras Rogelio Sinán y Ramonazo**. (Ver fojas 3518-3574 del Tomo 8 del expediente administrativo).

No obstante, revisando las Condiciones Generales del Contrato, Sección V, en la cual se consignó en el punto **No.2 (2.3)** de las Disposiciones Generales (A), respecto a la Interpretación; que dicho Convenio Contractual prevalecería sobre todos los demás documentos que constituyen el Contrato, en su orden de prioridad:



Diseños Aprobados por el Contratante; Especificaciones y Condiciones de Cumplimiento; Carta de Aceptación; Oferta; Condiciones Particulares del Contrato; Condiciones Generales del Contrato; Especificaciones; Planos; Lista de actividades y cualquier otro documento que en las ACP se especifique que forma parte integral del Contrato. (Ver foja 3565 del Tomo 8 del expediente administrativo).

En atención a las Disposiciones Generales No.24 del Contrato, que se titula **CONTROVERSIAS**, se prevé lo siguiente: “(24.1) Si el Contratista considera que el Gerente de Obras ha tomado una decisión que está fuera de las facultades que le confiere el Contrato, o que no es acertada, la decisión se someterá a la consideración de Conciliador Técnico dentro de los 14 días siguiente a la notificación de la decisión del Gerente de Obras”<sup>3</sup>. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, el numeral **25 (25.1, 25.2, 25.3)** de las Disposiciones Generales, claramente hace hincapié al Procedimiento para la Solución de Controversias; señalando lo siguiente:

“**25.1** El Conciliador Técnico deberá comunicar su decisión por escrito dentro de los 28 días siguientes a recepción de la notificación de una controversia.

**25.2** El Conciliador Técnico será compensado por su trabajo, cualquiera que sea su decisión, por hora según los honorarios especificados en los DDL y en las CPC, además de cualquier otro gasto reembolsable indicado en las CPC y el costo será sufragado por partes iguales por el Contratante y el Contratista. Cualquiera de las partes podrá someter la decisión del Conciliador Técnico a arbitraje dentro de los 28 días siguientes a la decisión por escrito del Conciliador Técnico. Si ninguna de las partes sometiese la controversia a arbitraje dentro del plazo de 28 días mencionado, la decisión del Conciliado Técnico será definitiva y obligatoria.

**25.3 El arbitraje deberá realizarse de acuerdo al procedimiento de arbitraje publicado por la institución denominada en las CPC y en el lugar establecido en las CPC**”<sup>4</sup>. (Lo resaltado es del Tribunal).

|                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>24. CONTROVERSIAS</b>                                    | <b>24.1</b> Si el Contratista considera que el Gerente de Obras ha tomado una decisión que está fuera de las facultades que le confiere el Contrato, o que no es acertada, la decisión se someterá a la consideración del Conciliador Técnico dentro de los 14 días siguientes a la notificación de la decisión del Gerente de Obras.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>25. PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS</b> | <b>25.1</b> El Conciliador Técnico deberá comunicar su decisión por escrito dentro de los 28 días siguientes a la recepción de la notificación de una controversia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                             | <b>25.2</b> El Conciliador Técnico será compensado por su trabajo, cualquiera que sea su decisión, por hora según los honorarios especificados en los DDL y en las CPC, además de cualquier otro gasto reembolsable indicado en las CPC y el costo será sufragado por partes iguales por el Contratante y el Contratista. Cualquiera de las partes podrá someter la decisión del Conciliador Técnico a arbitraje dentro de los 28 días siguientes a la decisión por escrito del Conciliador Técnico. Si ninguna de las partes sometiese la controversia a arbitraje dentro del plazo de 28 días mencionado, la decisión del Conciliado Técnico será definitiva y obligatoria. |
|                                                             | <b>25.3</b> El arbitraje deberá realizarse de acuerdo al procedimiento de arbitraje publicado por la institución denominada en las CPC y en el lugar establecido en las CPC.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>3</sup> Véase el Convenio Contractual, publicado en el sistema electrónico el 29 de marzo de 2023, Sección V, Condiciones Generales del Contrato, No.24.  
<sup>4</sup> Véase el Convenio Contractual, publicado en el sistema electrónico el 29 de marzo de 2023, Sección V, Condiciones Generales del Contrato, No.25.



Igualmente, las Condiciones Particulares del Contrato (CPC), en la Sección VI, punto **CGC 25.3**, de las Disposiciones Generales (A), dispone que por tratarse de un Contrato con financiamiento del BID, queda excluida la aplicación de la Ley 22 de 2006 y por ende, los conflictos y controversias no serán resueltos por este Tribunal; veamos:

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CGC 25.3</b> | <p>Por tratarse de un contrato financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y estar excluida de la aplicación del Texto Único de la Ley 22 de 2006 (art.7) <u>los conflictos y controversias no serán resueltos por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.</u></p> <p>Los conflictos y controversias que no se resuelvan a través del conciliador, serán sometidos a arbitraje.</p> <p>Cualquier discrepancia, reclamo o diferencia que surja entre las partes relacionadas con el objeto, la aplicación, ejecución o interpretación del presente contrato, así como aquellas relacionadas con la validez, el cumplimiento o la terminación del contrato, <u>será resuelta mediante arbitraje en derecho, ante el Centro de Solución de Conflictos (CESCON) conforme a sus reglas de procedimiento.</u></p> <p>El lugar de arbitraje será: Panamá, República de Panamá.</p> <p>Las decisiones que se obtengan a través del arbitraje serán definitivas y no serán posibles de apelación.</p> |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Ahora bien, de la revisión de las cláusulas contractuales, con meridiana claridad se observa que en el Contrato se previó el mecanismo o procedimiento para la terminación contractual, advirtiendo o destacando que ante los conflictos o controversias serán referidas ante el Conciliador Técnico, y que en el caso que no fueran resueltos por esta vía (el Conciliador), serán sometidos a arbitraje, conforme lo expresa concretamente las Condiciones Particulares del Contrato.

Incluso dentro de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-15), dispone claramente las leyes aplicables y solución de controversias, demandando dentro de sus políticas la inclusión del arbitraje comercial internacional como método para el arreglo de cualesquiera diferencias.

En visto a lo anterior, a simple vista este Tribunal queda excluido de competencia para resolver controversia respecto a la terminación del contrato, tal como exponemos adelante.

**5. Disposiciones legales respecto al Arbitraje**

Dada esas condiciones contractuales, las cuales reconoce y establece la solución de conflictos mediante el arbitraje, este Tribunal carecería de competencia para conocer el Recurso de Apelación impetrado, por las razones expuestas a continuación:

**a. Fundamento Constitucional**

En el ámbito constitucional, el artículo 200, numeral 4, de la Constitución Nacional, establece que son funciones del Consejo de Gabinete, las siguientes:

- “1...
- 2...
- 3...
- 4. Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o



someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado se parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.

**Este numeral no se aplicará a los convenios arbitrales pactados contractualmente por el Estado, los cuales tendrán eficacia por sí mismos.**

...” (Lo resaltado es del Tribunal).

La jurisdicción arbitral también constituye un medio para que el Estado y sus instituciones puedan dirimir sus controversias con los particulares o terceros, sustentado en el artículo 202 de la Carta Fundamental, que reconoce a la jurisdicción arbitral como medio de administrar justicia, cuando expresa que: “...La administración de justicia también podrá ser ejercida por **la jurisdicción arbitral** conforme lo determine la Ley. Los tribunales arbitrales podrán conocer y decidir por sí mismos acerca de su propia competencia”. (Lo resaltado es del Tribunal).

#### **b. Fundamento Legal**

En lo que atañe a las contrataciones públicas, debemos atender el contenido del artículo 4 de la Ley 22 de 2006, que respecto a las Normas reguladoras expresa lo siguiente: *En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las **normas constitucionales**, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos **y a los contratos**. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.*

Dentro de ese contexto, respecto a los Contratos financiados por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros, el artículo 7 de la Ley 22 de 2006, taxativamente señala:

**“Artículo 7. Contratos financiados por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros.** En las contrataciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, **podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o con gobiernos extranjeros**, en cuyo caso se aplicará esta Ley en forma supletoria.

Los pliegos de cargos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes o servicios adquiridos con fondos provenientes de los contratos de préstamo se elaborarán tomando en cuenta lo dispuesto en este precepto.” (Lo resaltado es del Tribunal).

En tanto, en la esfera legal, el arbitraje comercial nacional e internacional en Panamá, viene regulado por la Ley 131 de 31 de diciembre de 2013 (en adelante Ley de Arbitraje), lo cual resaltamos lo siguiente:

Referente al arbitraje pactado con el Estado, específicamente el artículo 14 de la comentada Ley de Arbitraje, señala que “El Estado panameño someterá a arbitraje internacional **las controversias derivadas de los tratados o convenios internacionales en que sea parte y que hayan sido debidamente ratificados, en los casos en que se haya pactado el arbitraje como método de resolución de disputas. En estos casos, el convenio arbitral así establecido tendrá eficacia por sí mismo** y no requerirá la aprobación del Consejo de Gabinete ni del concepto favorable del procurador general de la Nación.” (Lo resaltado es del Tribunal).



La misma excerta legal (Ley 131 de 31 de diciembre de 2013), destaca en su parte final que:

**“... Es válida la sumisión a arbitraje acordada con el Estado panameño, así como con la Autoridad del Canal de Panamá, respecto de los contratos que estos suscriban. El convenio arbitral o acuerdo de arbitraje establecido tendrá eficacia por sí mismo, según lo dispuesto en la presente Ley”.** (Lo resaltado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 17, se refiere a los efectos del acuerdo de arbitraje, cuyo efecto sustantivo **obliga a las partes a cumplir lo pactado** y a formalizar la constitución del tribunal arbitral. Mientras que el efecto procesal, según la norma, consiste en la declinación de la competencia por parte del tribunal judicial a favor del tribunal arbitral y la inmediata remisión del expediente al tribunal arbitral.

La propia norma continúa preceptuando que *“El juez o tribunal ante quien se presente una demanda, acción o pretensión relacionada con una controversia que deba resolverse mediante arbitraje se **inhibirá** del conocimiento de la causa, rechazando de plano la demanda, sin más trámite, y reenviando de inmediato a las partes al arbitraje, en la forma que ha sido convenido por ellas y de conformidad con lo previsto en la presente ley”.*

Por último, en lo tocante a los efectos del acuerdo de arbitraje, el artículo 17 de la Ley 131 de 2013, en su último párrafo, con meridiana claridad, mandata la inhibición de todo organismo estatal que deba intervenir dirimiendo controversias entre las partes:

*“También deben inhibirse los organismos o entes reguladores estatales, municipales o provinciales, que deban intervenir dirimiendo controversias entre las partes, si existiera un convenio arbitral previo”.*

Concretamente, esta Ley Arbitral fue adoptada posterior a la Ley 22 del 2006, justamente para regir el arbitraje nacional e internacional, de conformidad con las normas constitucionales, cuyas disposiciones deben preponderar sobre las normas de la propia Ley de contrataciones públicas, en lo que respecta a la solución de conflictos derivado de esa relación contractual.

Es por lo que estamos convencidos de que toda disputa que derive de una contratación pública en la que se haya convenido una cláusula arbitral, deberá ser resuelta ante dicha jurisdicción arbitral y no en atención al procedimiento establecido en la Ley 22 del 2006; por ende, la entidad no puede obviar el arbitraje para hacer frente a cualquier controversia surgida de esa relación contractual en la cual se haya pactado cláusula arbitral, en especial cuando se trate de la terminación del contrato.

La propia Corte Suprema de Justicia, ha reconocido en pleno, los efectos de la jurisdicción arbitral, mediante Sentencia de 22 de octubre de 2015<sup>5</sup>, el cual dictaminó:

*“... al existir un pacto entre las partes, en el cual se conviene someter a arbitraje las controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas con respecto a una determinada relación jurídica, esta Corporación de Justicia debe indicar que comparte los señalamientos del Procurador de la Administración en cuanto a que **el efecto procesal que se le otorga al convenio arbitral** contenido en la norma demandada no es más que el reconocimiento de la supremacía del **principio de la autonomía de la***

<sup>5</sup> Véase Sentencia de 22 de octubre de 2015, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.



**voluntad de las partes, que les permite sustraerse de la jurisdicción ordinaria de justicia y dirimir sus controversias a través de la institución del arbitraje, la cual se encuentra contenida en nuestra Carta Magna". (Lo resaltado es del Tribunal).**

A la par, la Sala Cuarta De Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución del 15 de abril de 2024<sup>6</sup>, bajo la ponencia del Magistrado Olmedo Arrocha Osorio; sostuvo lo siguiente:

" ...

En ese sentido, el asumir la competencia pese a una cláusula arbitral debidamente establecida en el contrato, contraviene no sólo la voluntad de las partes y sus libres pactos, derechos debidamente reconocidos a escala legal en el Código Civil patrio, en el artículo 1106, y a su vez desconoce la jurisdicción arbitral, asumiendo la prórroga de competencia a sus tribunales ordinarios, figura que no es reconocida en el derecho interno panameño.

Un aspecto que es importante aclarar, es el error de considerar que cuando existe una cláusula arbitral se puede renunciar tácitamente a ella, a través de la figura de la prórroga de competencia. Entiéndase como prórroga de competencia, en este contexto, que una parte fue demandada y, a pesar que existía una cláusula arbitral, no se adujo ésta y en su lugar se continúa el proceso en tribunales estatales dominicanos. (Esta información viene expuesta a foja 65 de este cuadernillo).

Sobre el particular, es necesario tener presente que la doctrina en materia de arbitraje a nivel internacional, lo cual es orden público internacional, según también recoge el artículo 202 de la Constitución Política de la República de Panamá, el arbitraje es considerado una jurisdicción independiente y autónoma, por lo que, justamente, no se puede prorrogar la jurisdicción, porque es un tema de orden público, que no está sujeto a la disposición volitiva de las partes de un contrato.

De hecho, en nuestro país, el numeral 1 del artículo 733 del Código Judicial establece como causal de nulidad absoluta y declarable hasta oficiosamente la "distinta jurisdicción".

Lo anterior, se confirma con el artículo 17 de la Ley 131 de 31 de diciembre de 2013 "Que regula el arbitraje comercial nacional e internacional en Panamá y dicta otra disposición", del cual se desprende el efecto procesal y negativo que deben aplicar los tribunales de justicia estatales, a fin de abstenerse de conocer la controversia y declinarla a los tribunales arbitrales.

" ... "

Por último, claro está que la cláusula compromisoria, se encuentra dentro del propio Contrato, el cual surge de una manifestación de voluntades suscrita entre las partes, vinculantes por la suscripción de dicho Contrato, en el cual se sometió al foro arbitral para dirimir los conflictos y controversias en materia de ese contrato. Es decir, que el propio Contrato excluye la aplicación de la Ley 22 del 2006, para la solución de los conflictos y controversias, por ende, no podrá ser resueltos por este Tribunal, puesto que se pactaron cláusulas distintas a la ley de contrataciones públicas y debemos respetar la voluntad de las partes.

Máxime que para financiar parcialmente el costo de la ejecución del Programa Saneamiento de Panamá, objeto del contrato, se celebró un Contrato de Préstamo con el BID (No.3506/OC-PN y 3506/CH-PN), siendo el Ministerio de Salud el organismo ejecutor, por conducto de la Unidad Coordinadora de dicho programa, que incluso en el propio Contrato de Préstamo, se encontraba establecido la

<sup>6</sup> Véase Resolución del 15 de abril de 2024, de la Sala Cuarta De Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.



cláusula arbitral y el procedimiento a seguir; por lo que debemos ajustarnos a las reglas señaladas, en respuesta a lo demandado en el artículo 7 de la Ley 22 del 2006.

Al respecto, el artículo 976 del Código Civil de la República de Panamá, dispone que *“Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos”*.

En consecuencia, habiendo analizado que la jurisdicción arbitral se encuentra reconocida por la Constitución y por la Ley; este Tribunal se avoca a emitir su pronunciamiento respecto a la acción recursiva de apelación traída a este foro de justicia administrativa.

## 6. Pronunciamiento del Tribunal

Para esta colegiatura resulta lógico que si en el Convenio Contractual (Contrato No.UCP-SP-CO-BID-03-2022), suscrito entre la empresa apelante y la entidad recurrida, se ha convenido una cláusula arbitral, en caso de controversias entre las partes, la misma debe cumplirse obligatoriamente, conforme lo establecido en el contrato y la Ley.

Además de existir un mandato claro de la ley para todos los organismos estatales que diriman controversia, de *inhibirse* del conocimiento del asunto frente a un acuerdo arbitral.

En lugar de lo anterior, para esta colegiatura administrativa, investida de jurisdicción y competencia para dirimir los conflictos que surjan con motivo de las contrataciones públicas, así debe proceder.

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

### RESUELVE:

**PRIMERO: INHIBIRSE** este Tribunal del conocimiento del Recurso de Apelación presentado por el licenciado Darío Carrillo Gomila, de la Firma C&C Abogados, en calidad de apoderado especial, de la empresa contratista Consorcio Saneamiento Panamex, S.A., en contra de la RESOLUCIÓN No.816 de 27 de mayo de 2025, mediante la cual el MINISTERIO DE SALUD (PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ), resolvió declarar la terminación del CONTRATO UCP-SP-CO-DID-03-2022, suscrito con la empresa contratista, originado dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2021-0-12-0-08-LP-036782; en virtud de las consideraciones vertidas en esta resolución.

**SEGUNDO: DEVOLVER** al MINISTERIO DE SALUD (PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ), el expediente administrativo de las actuaciones surtidas dentro del acto público, el cual está conformado de cuarenta y dos (42) Tomos; conforme la Nota UCP-SP-1433-2025, del 05 de abril de 2025, publicada en el sistema electrónico, ubicada a foja 174 del expediente del Tribunal.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes que la presente resolución no agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno.

**QUINTO: ORDENAR** la salida y archivo del expediente No.070-2025; 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 mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable; Ley 131 de 31 de diciembre de 2013; y demás normas concordantes.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

[F] NOMBRE  
LEE DUQUE  
KATHIA  
KERIMA - ID  
8-383-544  
8-383-544  
Firmado digitalmente  
por [F] NOMBRE LEE  
DUQUE KATHIA  
KERIMA - ID  
8-383-544  
Fecha: 2025.06.30  
11:43:09 -05'00'  
**KATHIA LEE DUQUE**  
Magistrada

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

