REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°:	**273-2022**
APELANTE:	**CONSORCIO JOCA-IPC (JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**
ACTO APELADO:	**Resolución Ejecutiva N°130-2022 de 7 de noviembre de 2022, por la cual el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, resolvió administrativamente el Contrato N°111-2015, suscrito con el Consorcio JOCA-IPC, correspondiente al acto público N° 2015-2-66-0-01-LV-008876.**
MAGISTRADO SUSTANCIADOR:	**LUIS MARISCAL**

Resolución N°086-2025-Pleno/TACP de 8 de julio de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

El artículo 120 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, en adelante Ley 22 de 2006, establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia el recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que reglamenta la referida ley, en sus artículos 359 a 364, establece el procedimiento a seguir en relación con el recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES

El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), convocó y posteriormente celebró el acto público de selección de contratista N°2015-2-66-0-01-LV-008876, para la *"CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DE CHANGUINOLA Y DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS"*, que fue adjudicado al Consorcio JOCA-IPC, integrado por las empresas JOCA Ingeniería y Construcciones, S.A. e Ingeniería PC, S.A., por la suma de treinta y seis millones quinientos mil balboas (B/.36,500,000.00), mediante la Resolución N°1004 de 10 de agosto de 2015, publicada en *PanamaCompra,* el 13 de agosto de 2015.

En consecuencia, el IDAAN suscribió con el representante legal del Consorcio JOCA-IPC, el Contrato N°111-2015 de 28 de septiembre de 2015, el cual fue refrendado el 14 de enero de 2016, por la Contraloría General de la República (Contraloría o CGR), y publicado en *PanamaCompra* el 1 de septiembre de 2020.

Mediante nota N°384-2021-D.E. de 19 de julio de 2021, publicada el 22 de julio de 2021, el IDAAN comunicó su intención de resolver administrativamente el referido contrato. Posteriormente, el 3 de agosto de 2021, la entidad publicó la nota N°271 de 29 de julio de 2021, contentiva de los descargos presentados por el consorcio contratista.

Luego, el 2 de septiembre de 2021, la entidad publicó en *PanamaCompra*, el documento denominado: *Informe Técnico recomendación sobre proceso de resolución administrativa del Contrato N°111-2015*, suscrito por el Coordinador del proyecto y el Jefe del Departamento de Inspección, con visto bueno del Director Nacional de Ingeniería y el Director Ejecutivo. En dicho informe, se recomendó la suspensión del proceso de resolución administrativa del contrato de marras.

El 2 de septiembre de 2021, la entidad también publicó la Resolución Ejecutiva N°222-2021 de 25 de agosto de 2021, suscrita por el Director Ejecutivo de la entidad, dejando sin efecto la intención de resolver administrativamente el contrato de marras y solicitando al contratista la presentación de: cronograma de reactivación del proyecto, en el término de siete días calendarios, y la actualización de la póliza de responsabilidad civil, en el término de quince días.

Posteriormente, el 10 de febrero de 2022, la entidad publicó la Adenda N°3 al Contrato N°111-2015, refrendada por la Contraloría el 15 de diciembre de 2021, por la cual se aprobó la extensión de tiempo, por 865 días calendario, y aumento de costo, por la suma de cuatro millones setecientos cincuenta mil treinta y cuatro balboas con noventa y siete centésimos (B/.4,750,034.97).

El 19 de octubre de 2022, el IDAAN publicó la nota N°623-DE de igual fecha, por la cual notificó al contratista la intención de resolver administrativamente el contrato de marras, señalando las razones y otorgando el término de cinco días hábiles, para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes.

En consecuencia, mediante nota N°320 de 26 de octubre de 2022, el consorcio presentó sus descargos, publicados en *PanamaCompra* en igual fecha; así también, la entidad publicó nota de 24 de octubre de 2022, suscrita por el representante legal de la empresa Ingeniería PC, S.A., integrante del consorcio contratista.

Seguidamente, el 7 de noviembre de 2022, la entidad publicó la Resolución Ejecutiva N°130-2022 de igual fecha, por la cual resolvió administrativamente el contrato de marras por incumplimiento e inhabilitó a las empresas JOCA Ingeniería y Construcciones, S.A. e Ingeniería PC, S.A., integrantes del Consorcio JOCA-IPC, por el término de 1 año.

Así, el 16 de noviembre de 2022, el licenciado Hans Malek, en calidad de apoderado especial del Consorcio JOCA-IPC, promovió recurso de apelación, en contra de la Resolución Ejecutiva N°130-2022 de 7 de noviembre de 2022.

El 17 de abril de 2023, el Consorcio JOCA-IPC, a través de su representante legal, el señor Carlos Artacho, presentó ante este Tribunal, poder autenticado por notario el 13 de marzo de 2023, para que el licenciado Edgar Iglesias Constantino, gestione, tramite y presente lo que estime necesario, dentro del proceso de apelación que nos ocupa (foja 097 del expediente jurídico).

II. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO

La actuación administrativa apelada es la Resolución Ejecutiva N°130-2022 de 7 de noviembre de 2022, proferida por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados

Nacionales, mediante la cual resolvió administrativamente el Contrato N°111-2015 de 28 de septiembre de 2015, suscrito con el Consorcio JOCA-IPC, integrado por las empresas JOCA Ingeniería y Construcciones, S.A. e Ingeniería PC, S.A., para la *"CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DE CHANGUINOLA Y DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS" (sic),* e inhabilitó a ambas empresas por el término de un (1) año.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

En el escrito presentado por la parte actora, visible en *PanamaCompra*, así como de foja 016 a 022 del expediente jurídico, se opuso a la resolución administrativa del referido contrato, alegando lo siguiente:

1. El acto administrativo apelado vulnera el principio de legalidad, debido a que la entidad no dio valor legal, es decir, no consideró los descargos y explicaciones del contratista, plasmados en notas, solicitudes e informes, los cuales evidenciaban que los atrasos del proyecto no son imputables al contratista. En otras palabras, el IDAAN **no adelantó investigaciones, ni realizó actuaciones tendientes a esclarecer los hechos**, conforme el artículo 129 de la Ley 22 de 2006.

2. El IDAAN **incumplió los numerales 1 y 4 de la cláusula sexta del contrato**, relacionadas a la evaluación de consultas y revisión del desarrollo de los trabajos, poniendo en riesgo la ejecución de la obra y luego trasladando al contratista su responsabilidad.

3. El **numeral 5 de la cláusula sexta del contrato, fue incumplido** por la entidad, debido a que, en las actividades de construcción, el impago de las obligaciones o el considerable atraso en el pago, trajo consecuencias negativas para la actividad.

4. Durante los meses de febrero y marzo de 2021, el contratista presentó ante la entidad contratante, distintas peticiones relacionadas al reconocimiento de intereses moratorios y ajustes de precios por variación de costos, con el propósito de lograr un equilibrio contractual, tomando en consideración que los montos que rigen el contrato datan del año 2015 y no guardan relación con el incremento real y verificable en los costos directos e indirectos que enfrentan Panamá y el mundo, en el área de la construcción, en virtud de la crisis sanitaria por la COVID-19, sus consecuencias económicas y logísticas; sin embargo, la entidad brindó respuesta 19 meses después, es decir, **violó el numeral 11 del pliego de cargos, la cláusula novena del contrato y el artículo 101 de la Ley 22 de 2006**.

5. Los informes de octubre y noviembre, 2021 y 2022, demuestran que las inspecciones en camporealizadas por el IDAAN, y las evaluaciones de avances de las obras, dan cuenta que **el Consorcio JOCA-IPC siempre se mantuvo en cumplimiento de sus obligaciones**, es decir, desarrollando actividades estipuladas en el contrato.

6. De conformidad con el último cronograma aprobado por las partes, **el contratista se encontraba en término para la ejecución del contrato** y adicional a ello, en todo momento demostró la firme **disposición de cumplir**

sus obligaciones y atender todas las observaciones efectuadas por la entidad.

7. Por todo lo expuesto, la representación de la parte actora solicitó a este Tribunal revocar en todas sus partes el acto administrativo apelado.

IV. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante la nota N°353-DE de 21 de noviembre de 2022 (fs. 053 y 054 del expediente jurídico), el Jefe de Asesoría Legal del IDAAN, remitió el expediente administrativo original, contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del Contrato N°111-2015 de 28 de septiembre de 2015, integrado por doce (12) tomos.

V. ALEGACIONES

El 5 de enero de 2023, el licenciado Edgar Iglesias Constantino, apoderado especial de la empresa Ingeniería PC, S.A., mediante poder otorgado por el representante legal de dicha sociedad, Ramón Alberto Canalias Santos, presentó escrito de alegaciones, **recibido por insistencia** en la Secretaría de este Tribunal, el cual fue incorporado de foja 061 a 065 del expediente jurídico y publicado en *PanamaCompra* en igual fecha.

VI. SOLICITUDES DE SUSPENSIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

El 2 de febrero de 2023 (primera solicitud), el Director Ejecutivo del IDAAN y el licenciado Edgar Iglesias Constantino, presentaron de manera conjunta, memorial solicitando suspensión del proceso por el término de tres (3) meses, publicado en *PanamaCompra* e incorporado a foja 74 del expediente jurídico de este Tribunal.

Por ello, el Sustanciador profirió la Resolución N°020-2023-TACP de 5 de abril de 2023 (Pruebas), por la cual, luego de estudiadas las alegaciones presentadas, así como las constancias procesales, ordenó prueba de informe al IDAAN y prueba de documento privado al representante legal de la empresa Ingeniería PC, S.A.

El 17 de abril de 2023, se recibió en la Secretaría de este Tribunal, nota de 14 de abril de 2023 suscrita por el ingeniero Ramón Canalías, representante legal de Ingeniería PC, S.A., la cual fue incorporada en el expediente jurídico de foja 099 a 101 y publicada en *PanamaCompra*, en igual fecha.

Así también, el 17 de abril de 2023, mediante nota N°079-AL de 14 de abril de 2023, fue remitido informe suscrito por el Director Ejecutivo del IDAAN, según consta en el expediente jurídico a fojas 106 y 107, y publicado en *PanamaCompra*, en igual fecha.

El 25 de abril de 2023 (segunda solicitud), el Director Ejecutivo del IDAAN y el licenciado Edgar Iglesias Constantino, presentaron de manera conjunta, memorial solicitando suspensión del proceso por el término tres (3) meses, publicado en igual fecha en *PanamaCompra* e incorporado a foja 113 del expediente jurídico.

De acuerdo a las constancias procesales, el 2 de febrero de 2023, fecha en que se solicitó la suspensión del proceso (primera solicitud), el licenciado Edgar Iglesias Constantino carecía de legitimación procesal para actuar en representación del Consorcio JOCA-IPC o al menos no consta para este Tribunal, debido a que el poder al licenciado Iglesias Constantino, que reposa a foja 060 del expediente

jurídico, presentado por insistencia con el escrito de alegaciones (el 5 de enero de 2023), fue otorgado por el señor Ramón Alberto Canalías Santos, quien ostenta la representación legal de la empresa Ingeniería PC, S.A., más no la representación legal del consorcio.

Ahora bien, el 17 de abril de 2023, posterior a la recepción de las pruebas ordenadas por este Tribunal, el Consorcio JOCA-IPC, a través de su representante legal, el señor Carlos Artacho, presentó ante este Tribunal, poder autenticado por notario el 13 de marzo de 2023, para que el licenciado Edgar Iglesias Constantino, gestione, tramite y presente lo que estime necesario, dentro del proceso de apelación que nos ocupa (foja 097 del expediente jurídico).

Como quiera que las partes dentro del presente proceso, es decir, el Consorcio JOCA-IPC y el IDAAN, subsanaron lo concerniente a la legitimación procesal y acordaron la solicitud de suspensión del proceso por el periodo de tres (3) meses, presentada el 25 de abril de 2023, el Tribunal accedió a la suspensión del proceso, mediante la Resolución N°028-2023-TACP de 11 de mayo de 2023 (Suspensión).

VII. ETAPA PROBATORIA

Mediante la Resolución N°003-2024-TACP de 16 de enero de 2024 (Pruebas), el Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas por la actora, así como también ordenó pruebas de oficio a las siguientes entidades públicas: la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, así como prueba de documento privado al representante legal del Consorcio JOCA-IPC.

En atención a lo anterior, el 24 de enero de 2024, el IDAAN remitió el informe identificado como N°49-2024-AL de igual fecha, suscrito por el Jefe de Asesoría Legal, el cual fue incorporado al expediente jurídico de foja 156 y 157 (adjuntos de foja 158 a 197) y publicado en *PanamaCompra*. Veamos el mencionado informe:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
IDAAN

Panamá, 24 de enero de 2024
Nota No. 49-2024-AL.
Exp: 273-2022

Honorable
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
E.S.D.

En atención a la Resolución No. 003-2024-TACP de 16 de enero de 2024 (PRUEBAS), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro del proceso propuesto por Consorcio JOCA-IPC, en contra de Resolución Ejecutiva No. 130-2022 de 7 de noviembre del 2022, por la cual el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, resolvió administrativamente el Contrato No. 111-2015 de 28 de septiembre de 2015, suscrito con JOCA-IPC, correspondiente al Acto Público No. 2015-2-66-0-01-LV-008876, que le ordeno al IDAAN, una prueba de oficio, la cual respondemos en los siguientes términos;

1. Posterior a la Resolución Administrativa del Contrato de la referencia, el CONSORCIO JOCA-IPC, no continúo la ejecución obras.

2. El saldo actual por pagar al CONSORCIO JOCA-IPC es **B/. 469,780.76 (Cuenta No. 47)**, luego de la aplicación de los oficios No. 313 de 10 de marzo de 2023 y No. 756 de 1 de septiembre de 2023. Importante destacar que el Contrato no ha sido ejecutado al 100%, debido a los incumplimientos del CONSORCIO JOCA-IPC, que motivaron el proceso de Resolución Administrativa y por esta razón, no se puede cancelar el monto total faltante por ejecutar. En conclusión, actualmente no hay cuentas presentadas por dicho Contratista, por lo tanto, no hay cuentas pendientes por pagar, diferentes a las expuesta en este punto.

3. Las inspecciones en campo y las evaluaciones de avance en las obras del Contrato estaban a cargo del Funcionario Will Núñez (Inspector de Obras del IDAAN) y de nuestro Project Manager "CONSORCIO AQUA3", amparado bajo el Contrato N°25-2018 "Servicio de Gerencia, Administración, Coordinación y Asistencia de Inspección Técnica para los Proyectos de Obras de Sistemas de Alcantarillado Sanitario y Tratamiento de Aguas Residuales de Chiriquí y Bocas del Toro"

4. Se remiten los informes correspondientes a las pruebas aportadas por la parte actora en los numerales 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, citados en la parte motiva de la Resolución.

Agradeciendo de antemano su atención,

Licdo. Cesar A. Berbey A.
Jefe de Asesoría Legal

Adj. Los informes solicitados.
Resolución No. 011-2022 de 27 de enero de 2022

cm

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS
RECIBIDO
Fecha. 24 de enero 2024
Hora. 10:19 a m
Firma

Así también, el Consorcio JOCA-IPC (el contratista), remitió el 24 de enero de 2024, el informe suscrito por su apoderado especial licenciado Edgar Iglesias, el cual fue incorporado al expediente jurídico a fojas 199 y 200 (adjuntos de foja 201 a 264), publicado en *PanamaCompra*. Veamos el informe:

joca

IPC INGENIEROS

Panamá, 23 de enero de 2024

Licenciada
KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General
Tribunal de Contrataciones Públicas
Ciudad

Ref.: Oficio No. 014-2024-TACP/Exp. No. 273-2023

Nos permitimos dirigimos a Usted primeramente, extendiéndole un respetuoso saludo a la vez damos respuesta al Oficio No. 014-2024-TACP, que guarda relación con la Resolución No. 003-2024-TACP de 16 de enero de 2024 (Pruebas) dentro del recurso de apelación por el CONSORCIO JOCA -IPC, conformado por las empresas JOCA Ingeniería y Construcciones, S.A., e Ingeniería PC, S.A.

En atención al mencionado oficio procedemos a certificar los siguientes puntos:

1. *Posterior a la resolución administrativa del contrato supra citado ¿continuó ejecutando las obras del objeto contractual o realizó gestiones tendientes a continuar con dicha ejecución? Brinde mayores detalles y adjunte documentación (de contar con ella) que sustente su respuesta.*

En respuesta a su primera interrogante, nos gustaría compartir muy respetuosamente lo dispuesto en numeral 4 del Artículo 139 de la Ley 22, 2006 y sus modificaciones en la que se indica que:

> *"Artículo 139:*
>
> ...
>
> *4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el* ***efecto suspensivo,*** *con lo cual se agotará la vía gubernativa."*

Partiendo de dichos, al ser el efecto suspensivo, se entiende que el alcance de dicho efecto es la imposibilidad de continuar ejecutando la obra por parte del CONSORCIO JOCA -IPC., no obstante, se ha continuado realizado múltiples gestiones administrativas por parte de INGENIERIA PC, S.A., con la finalidad de ver la viabilidad del proyecto actualmente, dado que las condiciones del mismo han variado, inclusive como se puede apreciar en el portal electrónico, se ha solicitado la suspensión del trámite dado que se ha intentado negociar con la entidad y se ha propuesto una cesión del contrato.

2. *Quién o quiénes estaban a cargo de las obras y servicios convenidos, en campo, de parte del consorcio y cuál es a su leal saber y entender, las evaluaciones de avance en las obras del contrato en marras.*

Sobre este punto como se ha dejado sentado, en sendas notas que reposan en el expediente electrónico (publicación de fecha 26-10-2022) la empresa encargada de la obra y servicios convenidos es Joca Ingeniería y Construcciones, S.A., y de la igual forma en el Informe Técnico (publicado 02-09-2021) vertido por la misma entidad, el avance de la obra es de un 76%.

En este punto es importante mencionar, que la empresa Ingeniería PC, S.A., a pesar de la documentación presentada ante la entidad sobre su desvinculación, ha realizado gestiones para continuar con la ejecución del proyecto. Sin embargo, este proyecto ha sido afectado por la intervención de otra obra estatal denominada "Diseño, Construcción, Rehabilitación y Financiamiento de Calles y Caminos del distrito de Changuinola, provincia de Bocas Del Toro" que por tal motivo hasta se ha propuesto que se medie la liquidación del contrato, con la finalidad de salvaguardar los intereses del Estado.

Como prueba de ellos adjuntamos la documentación pertinente como Anexo I.

Quedamos atentos a cualquiera consulta al respecto.

Saludos cordiales.

Edgar Iglesias C.

EDGAR IGLESIAS
Apoderado Legal
CONSORCIO JOCA -IPC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS
RECIBIDO
Fecha. 24 de enero 2024.
Hora. 2:08 p.m.
Firma

Asimismo, la Contraloría General de la República, remitió el 24 de enero de 2024, su informe mediante la nota N°169-2024-LEG/CE de 23 de enero de 2024, suscrita por el Contralor General, el cual fue incorporado al expediente jurídico a fojas 268 y 269 (adjuntos de foja 270 a 272) y publicado en *PanamaCompra*. Veamos el mencionado informe:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Panamá, 23 de enero de 2024

Nota No.169-2024-LEG/CE

Licenciada
KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada
Tribunal Administrativo de
Contrataciones Públicas
E. S. D.

Respetada Licenciada Solís:

Damos respuesta a la solicitud recibida mediante el Oficio No.011-2024-TACP de 16 de enero de 2024, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No.003-2024-TACP dictada el 16 de enero de 2024, dentro del Recurso de Apelación interpuesto por el **CONSORCIO JOCA-IPC (JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**, contra la Resolución Ejecutiva No.130-2022 del 7 de noviembre de 2022, por la cual el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales resolvió administrativamente el Contrato No.111-2015 de 28 de septiembre de 2015, dentro del acto público de selección de contratista por mejor valor No.2015-2-66-0-01-LV-008876.

Respecto a su primera interrogante, le informamos que, de acuerdo a nuestros registros en el Sistema de Control de Obras del Estado (COBE), la última inspección a campo de avance por soporte de cuenta a dicho proyecto, se realizó el día 28 de octubre de 2022 y la misma refleja un avance físico de la obra de 72.46%.

En cuanto a su segunda pregunta, referida al monto pendiente por pagar al contratista, hasta la presentación de la cuenta No.50, le indicamos que el saldo (monto bruto) actual es de B/.14,771,227.84, según el siguiente detalle:

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN NACIONAL DE INGENIERÍA
SISTEMA DE CONTROL DE OBRAS DEL ESTADO COBE

Detalle de Saldo

Monto Final del Contrato		49,460,393.46
Monto Bruto (Sin ITBMS)		46,224,666.79
Menos	Cuentas presentadas	- 33,114,009.22
	Amortización por cobrar	- 1,650,830.66
Subtotal		11,459,826.91
Más	Retenido por pagar	3,311,400.93
Pendiente por pagar		**14,771,227.84**

Le adjuntamos copias debidamente autenticadas de: Informe de Campo No.172 (1 foja), Registro del Sistema COBE – Gestión de Cobros (1 foja) y Registro del Sistema COBE – Soportes por Diseño y/o Construcción (1 foja).

Atentamente,

GERARDO SOLÍS
Contralor General

Adjunto lo indicado.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS
RECIBIDO
Fecha. 24 de enero de 2024.
Hora. 4:30 PM
Firma

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS – Secretaría General

Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas, remitió el 31 de enero de 2024, el informe N°MEF-2024-4478 de 29 de enero de 2024, suscrita por el Ministro, el cual fue incorporado al expediente jurídico a fojas 276 a 277 y publicado en *PanamaCompra*. Veamos el mencionado informe:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Despacho del Ministro

29 de enero de 2024
MEF-2024-4478

Señora
Karen S. Solís M.
Secretaria General, encargada
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
Ciudad

Respetada Secretaria General:

En atención al Oficio No.012-2024-TACP - Exp. No.273-2022 de 16 de enero de 2024, por medio del cual solicita información en relación al Contrato N°111-2015 de 28 de septiembre de 2015, de información sobre los montos anuales asignados y los montos no utilizados dentro del presupuesto asignado desde el 2015 a la fecha.

En atención a esta solicitud, presentamos cuadros con detalle de Presupuesto Modificado/Asignado del 2015 a la fecha:

Año	Presupuesto Modificado / Asignado
2015	3,285,000
2016	2,870,544
2017	2,095,400
2018	15,495,263
2019	4,663,934
2020	7,497,160
2021	3,682,925
2022	2,134,688
2023	0
2024	2,000,000

Cuadro detalle de los montos no utilizados del 2015 a la fecha:

Año	Saldo Anual / Montos No Utilizados
2015	3,285,000
2016	870
2017	307,858
2018	2,218,492
2019	897,592
2020	1,302,064
2021	-393,741
2022	860,005
2023	0
2024	2,000,000

Cabe señalar, que el Contrato N°111-2015 de 28 de septiembre de 2015, se ejecuta bajo la partida 266.1.3.501.01.52.542.

Atentamente,

Héctor E. Alexander H.
Ministro

HEAH /GEGR/EEV/CF

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS
RECIBIDO
Fecha: 31 de enero de 2025
Hora: 9:03 am
Firma

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

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

A. Criterios de interpetación

1. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables al perfeccionamiento, ejecución y terminación de los contratos administrativos se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales destacan los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

> "**Artículo 215.** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.
> 1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
> 2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

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

2. Criterios legales

De acuerdo con lo establecido en la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 22 de 2006.

> "**Artículo 22.** Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos".

B. Normativa aplicable al recurso

El acto público N° 2015-2-66-0-01-LV-008876, fue convocado el 3 de febrero de

2015, celebrado el 8 de junio de 2015 y adjudicado el 13 de agosto de 2015. En tanto, el Contrato N°111-2015 fue suscrito el 28 de septiembre de 2015 y refrendado por la Contraloría el 14 de enero de 2016, es decir, se perfeccionó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que reformó la Ley 22 de 2006, por lo que debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que se le aplicarán las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento, es decir, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

Resulta importante establecer que conforme al artículo 74 de la Ley 22 de 2006, los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación, veamos:

> *"**Artículo 74.** Facultad de contratación. La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.*
>
> *Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". (El subrayado es del Tribunal).*

C. Resolución administrativa del contrato

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

El artículo 131 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido.

> "**Artículo 131.** Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato, podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal.
>
> La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tardar el día hábil siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.
>
> La apelación se surtirá en efecto suspensivo".

Por su parte, el artículo 113 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

> "**Artículo 113.** Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:
>
> 1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
> 2. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede

continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.
3. La quiebra o el concurso de acreedores del contratista, o por encontrarse este en estado de suspensión o cesación de pagos, sin que se haya producido la declaratoria de quiebra correspondiente.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato". (El subrayado es nuestro).

A su vez el artículo 115 de la Ley de Contrataciones Públicas, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

"**Artículo 115.** Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

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

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.
Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 117 de la presente Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará las fianzas de cumplimiento consignadas, previo cumplimiento de las formalidades de rigor". (El subrayado es nuestro).

Mientras que en el artículo 116 de la Ley 22 de 2006, se dispone el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

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

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente. No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la

jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.

6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000".

D. Incumplimiento de las cláusulas pactadas

La entidad fundamentó su decisión de resolver administrativamente el contrato en el incumplimiento de las cláusulas pactadas.

En el acto de resolución administrativa se menciona que "*las razones por las cuales el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional (IDAAN), decide Resolver Administrativamente el Contrato No. 111-2015, se encuentran claramente señaladas en la Nota No. 623-DE, de 19 de octubre de 2022, la cual fue publicada en el sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", el día 19 de octubre de 2022*[1]".

Mediante esa nota, la entidad le notificó formalmente al contratista su intención de terminar la relación contractual, por el incumplimiento del inciso 1 del artículo 72, e incisos 1, 3, 6 y 8 del párrafo segundo de esa misma disposición; así como las contempladas en el inciso 4 de la cláusula 4 e inciso 1 de la cláusula 14.

Para los efectos de la presente decisión, se exhibe el contenido de las cláusulas enunciadas anteriormente, las cuales fueron utilizadas por la entidad contratante como sustento jurídico para la resolución administrativa del contrato.

Así, en el caso de la cláusula 72 del Contrato N. 111-2015, los incisos utilizados por la entidad para justificar dicha decisión son del tenor siguiente:

> **"Clausula No. 72: TERMINACION DEL CONTRATO."**
>
> "El IDAAN, se reserva el derecho de declarar resuelto administrativamente el presente Contrato por el incumplimiento por parte de EL CONSTRATISTA, por cualquiera de las causales contenidas en el artículo 113 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que reglamenta la Contratación Publica, a saber:
>
> 1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
> 2. .....
> 3. .....
> 4. .....
> 5. .....
>
> Y además las que establezcan **EL IDAAN**, las cuales se detallan a continuación:
>
> 1. La interrupción de la ejecución de la Obra por decisión unilateral del Contratista.
> 2. .....
> 3. Que EL CONTRATISTA, rehusé o falle en llevar a cabo la obra o cualquiera parte de la misma, con la diligencia que garantice su terminación dentro del periodo especificado en el Contrato, incluyendo cualquier extensión de tiempo debidamente autorizada.
> 4. .....

[1] Véase la pág. 2 del acto de resolución administrativa del Contrato No. 111-2015.

5. .....
6. El abandono o suspensión de la Obra sin autorización del IDAAN.
7. .....
8. No disponer del personal ni del equipo con la calidad y capacidad y en la cantidad necesaria para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.

Por su parte, el contenido del inciso 4 de la cláusula 10 del Contrato No. 111-2015, es del siguiente tenor:

"Clausula No. 10: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA."

Son obligaciones del Contratista, las que se detallan:

1. .....
2. .....
3. .....
4. Suministrar los materiales necesarios, el equipo, accesorios, transporte, incluyendo combustible, agua, energía eléctrica, mano de obra y cualquier bien o servicio que se requiera para la ejecución total de la obra contratada.

De otro lado, el inciso 1 de la cláusula 14 del Contrato No. 111-2015, indica, taxativamente, lo siguiente:

"Clausula No. 14: EN RELACION A LA CONSTRUCCION CIVIL."

1. EL CONTRATISTA garantiza a EL IDAAN que todos los suministros y materiales de construcción cubiertos dentro de este Contrato serán nuevos, de buena calidad, diseño y mano de obra, libre de defectos, adecuados y suficientes conforme con los requerimientos de este Contrato y que satisfagan plenamente las condiciones operacionales especificadas en el presente Contrato.

Tomando en cuenta lo anterior, se analizarán los cargos de incumplimiento endilgados a la contratista para determinar si hubo razones o sustentos jurídico-fácticos para la resolución administrativa del contrato o si, por el contrario, la decisión adoptada por la entidad careció de sustento jurídico, atendidos los argumentos esbozados por la recurrente y las pruebas e informes que obran en autos.

Empero, antes de proceder en ese sentido, conviene explicitar, de forma sucinta, algunos aspectos generales de la relación contractual, vinculados con el objeto y fin del Contrato No. 111-2015, y las modificaciones o adendas a las que este fue sometido.

E. El objeto y fin del Contrato No. 111-2015, suscrito por el IDAAN y el Consorcio JOCA-IPC.

El Contrato No. 111-2015, suscrito por el **IDAAN** y el **CONSORCIO JOCA-IPC**, se derivó de un acto público de selección de contratista celebrado bajo la modalidad de una licitación por mejor valor.

El acto en cuestión, registrado en el "*PanamaCompra*" bajo el código N°. 2015-2-66-0-01-LV-008876, contó con la participación de cinco (5) proponentes, de los cuales el contratista devino en adjudicatario, tras la realización de los trámites y los procedimientos contemplados en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública.

El objeto de la contratación está contemplado en la cláusula 1 del Contrato No. 111-2015, en donde se señala que busca "*regular la ejecución del proyecto de diseño, planos, memorias, especificaciones técnicas y construcción de la* ***"CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DE CHANGUINOLA Y DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS***".

De igual forma, en esa cláusula del contrato, se estableció el alcance general del proyecto, que comprendía:

(i) Una etapa de diseño, que abarcaba el diseño, planos y especificaciones técnicas del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales, y la realización del Estudio de Impacto Ambiental, y

(ii) Una segunda etapa de construcción, que comprendía la construcción del Alcantarillado Sanitario en donde, a su vez, se debía proceder con la instalación de tuberías, conexiones domiciliarias, cámaras de inspección y el Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales.

En adición a ello, la cláusula 4 del Contrato No. 111-2015, relativa al programa y los plazos de ejecución, especifica los términos en los que se debían llevar a cabo las actividades enunciadas anteriormente.

En este sentido, es de destacar que, en esa cláusula del contrato, se estableció:

(i) Un término de ciento ochenta (180) días calendario para la ejecución de las actividades propias de la etapa de diseños y estudio de impacto ambiental y especificaciones técnicas de acuerdo con lo establecido en el pliego de cargos.
(ii) Un término de cuatrocientos cincuenta (450) días calendario para la realización de actividades constructivas,
(iii) Un término de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario para la operación y el mantenimiento del Sistema de Alcantarillado.

Tomando en cuenta lo anterior, en el punto N°. 4 de la cláusula 4 del Contrato No. 111-2015, se definió que el término para la finalización del proyecto era de novecientos cincuenta (950) días calendarios, el cual empezó a contarse a partir de la publicación del contrato refrendado en el "*PanamaCompra*", conforme a lo dispuesto en el inciso 7 de la cláusula 10.

En cuanto al monto de la contratación, este se estableció en treinta y seis millones quinientos mil balboas (B/. 36,500,000.00) de los cuales dos millones trescientos ochenta y siete mil ochocientos cincuenta balboas con cuarenta y siete centésimos (B/. 2,387,850.47) debían pagarse en concepto de **ITMBS**.

Del mondo indicado, dos millones trescientos dieciocho mil ochocientos seis balboas con sesenta y tres centésimos (B/. 2,318,806.63) serían pagados al contratista por el desarrollo de los diseños, planos arquitectónicos y de ingeniería y memoras y especificaciones; en tanto que treinta y cuatro millones ciento ochenta y un mil ciento noventa y tres balboas con treinta y siete centésimos (B/. 34,181,193.37) se cancelarían por el desarrollo de las actividades de construcción.

Además, en la cláusula 17 del contrato se estableció que el **IDAAN** debía cancelar al contratista un pago en concepto de anticipo, por el diez por ciento (10%) del monto total del contrato, de los cuales un cinco por ciento (5%) se debía pagar al refrendo del contrato por la Contraloría General de la República y el cinco por ciento (5%) restante, debía pagarse una vez los terrenos estaban debidamente transferidos al **IDAAN**.

F. Modificaciones a la relación contractual

De la revisión de la plantilla electrónica se colige que la relación contractual fue objeto de tres (3) modificaciones o adendas.

Además, hubo un cuarto intento de modificación, el cual no se perfeccionó por aspectos ajenos a la entidad contratante que serán desarrollados posteriormente.

En el caso de la adenda N°. 1, esta fue publicada el 1 de septiembre de 2020, en el portal electrónico "*PanamaCompra*".

La misma no alteró el monto de la contratación, sino que aumentó el plazo de ejecución de novecientos noventa y cinco (995) días calendario a mil trescientos cincuenta y dos (1352) días calendarios.

De forma específica, la adenda corrigió un traslape de cuarenta y cinco (45) días calendario que no se incluyó en el inciso d., de la cláusula 4 del contrato original, en donde se dispuso, involuntariamente, que el plazo para la finalización del proyecto era de novecientos cincuenta (950) días calendarios.

Asimismo, la adenda N°. 1 refleja un incremento en el plazo establecido para el diseño y desarrollo del estudio de impacto ambiental, pues este pasó de ciento ochenta (180) días calendarios a cuatrocientos noventa y dos (492) días calendario.

De otro lado, en cuanto a la adenda N°. 2 del Contrato No. 111-2015, la misma se publicó en el "*PanamaCompra*", el 1 de septiembre de 2020.

Esta, a diferencia de la anterior, no solo introdujo cambios en relación con el plazo de ejecución de las actividades, sino que incrementó el monto de la contratación.

En el caso del plazo para la ejecución del contrato, este se aumentó de cuatrocientos noventa y cinco (495) días calendario a novecientos cincuenta y dos (952) días calendarios, lo que hizo que el término para la finalización del proyecto se fijara en mil ochocientos nueve (1809) días calendario.

En relación con el monto del contrato, el mismo pasó de treinta y seis millones quinientos mil balboas (B/. 36,500,000.00) a cuarenta y cuatro millones setecientos diez mil trescientos cincuenta y ocho balboas con cuarenta y nueve centésimos (B/. 44,710,358.49).

De la lectura del Memorando N°. 194-DIO de 7 de febrero de 2019, emitido por la Dirección Nacional de Ingeniería del **IDAAN**, visible a fojas N°. 1580-1614 del expediente administrativo, se infiere que el aumento en el monto de la contratación obedeció al incremento de las actividades de construcción.

En efecto, el citado memorando, contentivo del Informe Técnico N°. 2 de 7 de

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

febrero de 2019, emitido como sustento jurídico para la tramitación de la adenda N° 2 al Contrato No. 111-2015, refiere que el contratista propuso el rediseño de los planos iniciales del proyecto (2005) a fin de que "*posibilita[ran] las conexiones tanto de los desarrollos urbanos que no se aprovechan del proyecto inicial, como las nuevas zonas pobladas a partir del 2005, ampliando así la huella del mismo*"[2].

La necesidad de rediseñar los planos iniciales se derivó del análisis de estos por parte del contratista, quien detectó en ellos dificultades constructivas en relación con el diseño de las redes, las profundidades de construcción y la inclusión de nuevas áreas de desarrollo urbano, ligeramente más bajas que la rasante en el diseño del 2005[3].

Huelga señalar que el punto N°. 9.1.2. del pliego de cargos, relativo al "*Alcance de La Etapa de Diseño*" (sic) se estipuló que:

> *"Para el alcance del proyecto se ha considerado la Información levantada por el consorcio IEH GRUCON S.A, de febrero 2005 "Estudio de Factibilidad, Diseños y Planos Finales del Nuevo Sistema de Alcantarillado sanitario para la comunidad de Changuinola, provincia de Bocas del Toro" planos aprobados por el IDAAN, en el 2006. El contratista debe estudiar e incorporar a los planos existentes de la red sanitaria, las nuevas áreas y las poblaciones que se han agregados durante el periodo 2005 al 2016; además de considerar una proyección al año 2040. De manera similar debe contemplar el diseño de la planta de tratamiento de aguas residuales con su laboratorio y seleccionar un sitio para su construcción"* (sic) (p. 23). (El subrayado es nuestro).

En atención a ello, tras el análisis correspondiente, se acordó la realización de dos (2) órdenes de cambio, visibles en la cláusula octava de la adenda N°. 2 al Contrato No. 111-2015.

La primera de ellas (Orden de Cambio N°. 1) registró un aumento, disminución y adición de nuevas actividades[4], lo que hizo que el monto de la contratación se mantuviera inalterado.

Entre los cambios hechos mediante esta orden de cambio, se destaca la inclusión de tres (3) nuevas estaciones de bombeo (El Empalme, Omar Torrijos y Baseline), cuya construcción fue propuesta por el contratista para disminuir las profundidades de excavación[5].

En relación con la Orden de Cambio N°. 2, esta sí implicó un incremento en el monto de la contratación, pues, el rediseño de los planos iniciales (2005) llevado a cabo el contratista conforme a lo indicado *ut supra*, condujo a la inclusión de mayores alcances de los previstos inicialmente.

La siguiente imagen, extraída del Informe Técnico N°. 2 de 7 de febrero de 2019, recoge los nuevos alcances que se introdujeron a la relación contractual, a partir de la segunda orden de cambio.

Así pues, veamos las adecuaciones hechas por las partes al Contrato No. 111-2015, a raíz de los nuevos o mayores alcances de los previstos inicialmente:

---

[2] Véase el párrafo primero de la foja N°. 1608 del expediente administrativo.
[3] Ídem.
[4] Ídem.
[5] Ídem.

- Modificación del monto contractual original debido a la variación por aumento del alcance original del Contrato:
  - Variación de la construcción por el incremento de 11.7 km adicionales de red alcantarillado producto de la inclusión de nuevas áreas urbanas.
  - Variación del diseño y construcción de la ampliación de la capacidad de la PTAR, para ajustarla a la población beneficiada a un horizonte al 2026.
  - Diseño y construcción de 2.7 km de la línea de impulsión de 24", producto de la nueva ubicación de la PTAR.
  - Reposición de servicios existentes.
  - Variación del costo económico por la adquisición de los terrenos Afectados (PTAR).
  - Variación en la implementación del Plan de Manejo ambiental debido a la ampliación del plazo contractual y la inclusión de nuevas actividades constructivas a ejecutar.
  - Incremento de las fianzas y pólizas por aumento de alcance y plazos.

- Ampliación del plazo de ejecución y establecimiento de nueva fecha de terminación contractual
  - Ampliación del plazo de ejecución debido a las nuevas actividades constructivas a realizar.
  - Ampliación del plazo debido al aumento de capacidad (mayor cantidad de obra a ejecutar) de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.

Por otro lado, el 10 de febrero de 2020, se publicó en el portal electrónico "*PanamaCompra*", la adenda N°. 3 al Contrato No. 111-2015.

La misma, además de aumentar el plazo de construcción de novecientos cincuenta y dos (952) días calendario a mil ochocientos diecisiete (1817) días calendario; modificó el monto de la contratación, en tanto que incrementó, disminuyó y eliminó algunos trabajos previstos en la relación contractual e introdujo nuevas actividades.

En el caso de la disminución y eliminación de los trabajos previstos, la Orden de Cambio N°. 3, visible en la cláusula séptima de la Adenda N°. 3, refleja que se modificó el alcance de los puntos N°. 6.01, 6.02, 6.04, 6.08, 6.09, 6.10 y 7.01, relacionados con las actividades contractuales, lo que generó un crédito a favor de la entidad equivalente a novecientos trece mil novecientos cincuenta y siete balboas con dieciséis centésimos (B/. 913,957.16).

Asimismo, como se adelantó *ut supra*, por medio de la Adenda N°. 3 se introdujeron nuevas actividades a la relación contractual, las cuales ocasionaron un incremento en el monto del contrato o un crédito a favor de la contratista.

Las nuevas actividades estaban relacionadas con la construcción de conexiones intradomiciliarias (2000) y de una quinta estación de bombeo para "*elevar el nivel de la colectora principal de 24" la cual hace parte de la ruta crítica del proyecto*"[6].

En cuanto a la construcción de las 2000 conexiones intradomiciliarias, en el Informe Técnico N°. 3 para la tramitación de la Adenda N°. 3, la entidad señaló que estas eran necesarias para "*garantizar que, una vez finalizada la etapa de Construcción, se ponga en marcha el proyecto y se cuente con el caudal mínimo para la PTAR [Plata de Tratamiento de Aguas Residuales]*"[7].

De otro lado, en relación con la construcción de la quinta estación de bombeo, la

[6] Véase la foja N°. 2706 del expediente administrativo del acto público.
[7] Op. Cit., foja N°. 2710.

misma obedeció a una recomendación hecha por la contratista, quien, con fundamento en la cláusula No. 48 del Contrato No. 111-2015, le planteó al **IDAAN** su inclusión en el proyecto a través de la nota N°. SOM-030, para mejorar su calidad, eficiencia y/o seguridad[8].

La inclusión de estas actividades provocó un aumento en el monto de la contratación por el orden de cuatro millones setecientos cincuenta mil treinta y cuatro balboas con noventa y siete centésimos (B/. 4,750,034.97); el cual comprende tanto la disminución y eliminación de los trabajos contemplados, como las variaciones económicas por el incremento de las fianzas y pólizas, derivadas de la extensión del periodo de ejecución.

Además, otro aspecto a ser destacado en relación con la adenda N°. 3, es que, dentro de la extensión del plazo de ejecución del Contrato No. 111-2015 (865 días calendario) se encuentran los días en los que se mantuvo vigente la suspensión de las actividades constructivas, ordenada con motivo de la pandemia por el **COVID-19**.

En efecto, en el Informe Técnico N°. 3, la entidad manifestó que:

> "*Debido a las condiciones generadas por la llegada de la enfermedad COVID-19, el Ministerio de Salud a través del Decreto Ejecutivo No.506 de 24 de marzo de 2020, ordenó la suspensión temporal de la actividad de la industria de la construcción. Como consecuencia, el proyecto no tuvo avance de obra hasta que, mediante la Resolución No.662 del 20 de julio de 2020, comunicada por la Institución a través de la nota 734-20-DNING, del 07 de agosto de 2020, se autoriza la reactivación del proyecto.*
>
> *Mediante la nota 1022-20-DNING emitida por la Institución, se reconoce al Contratista que el tiempo requerido para atender los atrasos ocasionados al desarrollo del proyecto producto de la suspensión, que incluye el reinicio de las actividades y la movilización al sitio, deberá ser de ciento sesenta y cinco (165) días calendario*". (El subrayado es nuestro).

Por último, es preciso destacar que durante la vigencia del contrato hubo un cuarto intento de modificación, el que no prosperó por causas no imputables a la entidad contratante.

De la lectura del expediente administrativo se colige que, la contratista, le presentó al **IDAAN** una cuarta solicitud de prórroga.

La misma fue presentada por medio de la nota N°. 298 de 30 de marzo de 2022, bajo el asunto "*Respuesta nota No. 82-22-DNING y Solicitud de Plazo*", visible a foja N°. 2969 del expediente administrativo.

De la lectura de la nota N°. AQUA3-IDAAN-SCH-156 de 26 de abril de 2022, visible a foja N°. 2998 del expediente, se colige que, la contratista, solicitó una prórroga de setecientos noventa (790) días calendario, sustentada en los siguientes hechos:

(i) Conceptualización y definición de la adenda N°. 3;
(ii) Afectaciones financieras por la Pandemia de COVID-19, y
(iii) Rediseño y optimización del proyecto.

Al respecto, en la mencionada nota, dirigida a la entidad contratante, el *project manager* de la obra (**AQUA 3**) expuso que:

---

[8] Op. Cit., foja N°. 2706.

> "[una vez] *analizado lo manifestado por el contratista en su nota, los sustentos entregados, así como el pliego de cargos y el contrato, y (sic) consideramos que se podría extender por 396 días calendario el plazo de la etapa de construcción, sin embargo, manifestamos nuestro preocupación acerca de la capacidad del CONSORCIO JOCA-IPC para hacer frente los compromisos adquiridos bajo el Contrato 111-2015, tal como ha sido comunicado previamente mediante las notas AQUA-IDAAN-SCH-137 y AQUA-IDAAN-SCH-140*". (El subrayado es nuestro).

En atención a ello, mediante la nota N°. 800-22-DNING de 30 de junio de 2022, visible a foja N°. 3083 del expediente, la entidad le informó a la contratista que:

> "*...se ha analizado lo manifestado por el consorcio en dicha nota* [la N°. 298 de 30 de marzo de 2022], *los sustentos entregados, así como el pliego de cargos y el contrato en conjunto con el PM del proyecto y le informamos que sólo se aprueban* ***396 días calendarios*** *al plazo de la etapa de construcción*". (El subrayado es nuestro).

A foja N°. 3128-3139 del expediente administrativo se encuentra el Informe Técnico para la adenda N°. 4 del contrato, en donde la entidad indicó que la misma se sustentaba en que:

> "*Durante el desarrollo de los alcances incluidos en el contrato original y sus adendas, sumado a las repercusiones generadas por la pandemia por Covid-19, en el proyecto se han registrado situaciones que han afectado los tiempos de ejecución de las actividades faltantes del contrato, en específico, los retrasos generados por la formalización y refrendo para el inicio de actividades incorporadas en la adenda No. 3 y otros impactos en el proyecto a raíz de la Pandemia por Covid-19*" (p. 3132). (El subrayado es nuestro).

En cuanto a las demoras que hubo en relación con la formalización de la adenda N°. 3, la entidad manifestó que:

> "*Para gestionar la Adenda N° 3, se requirió emplear un periodo de tiempo considerable para la definición y cuantificación económica de una solución adecuada, toda vez que se contemplaron diversos aspectos de importancia para la Institución, mismos que requerían que las partes llevaran a cabo un análisis exhaustivo*". (P. 3131).

Además, la entidad expuso que:

> "*En el transcurso de dicho periodo de definición, se imposibilitó el inicio por parte del Contratista, de las actividades que dependían del refrendo de esta adenda* [la adenda N°. 3] [...] [por lo que] *Considerando que el atraso mencionado en los párrafos anteriores no es imputable al Contratista, se determina que es procedente una prórroga del plazo de terminación, por un periodo de 185 días calendario, correspondiente a la cantidad de días comprendidos desde el 1 de septiembre de 202, fecha en la que el Contratista presentó la solicitud de adenda mediante la nota 218, hasta el 7 de mayo de 2021, fecha en la que esta fue aprobada por la Junta Directiva del IDAAN, mediante la resolución N° 113-2021, menos 60 días calendario, correspondiente al plazo promedio de revisión de cambios o adicionales al contrato por parte de la Institución*". (P. 3131). (El subrayado es nuestro).

De otro lado, en cuanto a las afectaciones causadas por la pandemia por el Covid-19, la entidad manifestó que "*se podría considerar una extensión de 211 días a la etapa de construcción del proyecto, con el objetivo de garantizar la culminación de la obra, tomando en cuenta que el proyecto tiene un avance del 71.96%*" (p. 3130).

Ello, "*tomando de base la fecha en que se aprobó la extensión de tiempo de la Adenda No.3 y finalmente la notificación de cambio de representación legal de JOCA-IPC*" (p. 3130).

En función de lo anterior, la entidad le notificó a la contratista su aprobación en relación con la solicitud de prórroga presentada, la cual quedó registrada en la citada nota N°. 800-22-DNING de 30 de junio de 2022, visible a foja N°. 3083 del expediente administrativo.

Posteriormente, mediante la nota N°. 251-2022-AL de 1 de agosto de 2022, visible a foja N°. 3212 del expediente, recibida el 30 de agosto de 2022, la entidad le solicitó a la contratista una serie de documentos para formalizar la adenda N°. 4 al contrato.

Acto seguido, la entidad emitió la nota N°. 1234-22-DNING de 30 de septiembre de 2022, recibida por el contratista el 3 de octubre de 2022, en donde le reiteró que presentara los documentos que fueron solicitados mediante la nota N°. 251-2022-AL de 1 de agosto de 2022, citada en el párrafo anterior.

En efecto, en la nota N°. 1234-22-DNING de 30 de septiembre de 2022, la entidad expuso lo siguiente:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

IDAAN

COPIA

IDAAN RECIBIDO Dirección Ejecutiva 03 OCT 2022 Hora: 1:59

30 de septiembre de 2022
Nota 1234-22-DNING

Ingeniero
CARLOS ARTACHO
Representante Legal
CONSORCIO JOCA-IPC
E. S. D.

Ref.: Contrato N° 111-2015 "CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DE CHANGUINOLA Y DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PTAR".
Asunto: Reiteración de Solicitud de Documentación para Trámite de Adenda N°4

Ingeniero Artacho:

Reiteramos a usted lo solicitado en la Nota N° 251-2022-AL del día 1 de agosto de 2022, referente a la entrega de la documentación para el trámite de la Adenda N° 4 del contrato de la referencia; luego de la aprobación por parte de nuestra Junta Directiva.

Ha transcurrido un (1) mes, desde que dicha comunicación formal fue recibida formalmente por el CONSORCIO JOCA-IPC, sin que a la fecha se haya remediado dicha situación.

Es imprescindible contar con esta documentación para continuar el trámite de la Adenda N° 4 de extensión de tiempo por Trescientos Noventa y Seis (396) días calendarios del proyecto de la referencia, y además es obligación contractual mantener vigente la fianza de cumplimiento, con los endosos correspondientes.

Requerimos que la documentación solicitada sea entregada a la mayor brevedad

Atentamente,

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

RECIBIDO
Nombre: ALVARO MARTINEZ
Fecha: 03/10/2022
CONSORCIO JOCA IPC

C.C. MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo – IDAAN
Lic. Cesar Berbey — Jefe de Asesoría Legal – IDAAN
Ing. Víctor Serrano — Director Regional de Bocas Del Toro - IDAAN
Aseguradora Nacional de Seguros

www.idaan.gob.pa

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Una atenda lectura de las piezas procesales que componen el expediente demuestra que, la falta de presentación de los documentos solicitados por la entidad para la tramitación de la adenda N°. 4, incidió en su decisión de resolver administrativamente el contrato.

Valga recordar que los documentos solicitados por la entidad a través de la N°. 251-2022-AL de 1 de agosto de 2022, reiterada por medio de la nota N°. 1234-22-DNING

de 30 de septiembre de 2022, son importantes para formalizar toda modificación a un contrato público, pues, sin ellos, no es posible llevar a cabo su tramitación ni obtener el trámite de refrendo ante la Contraloría General de la República.

Entre los documentos solicitados por la entidad mediante las citadas notas, se encuentran: (i) el endoso de la fianza de cumplimiento; (ii) el endoso de la póliza de seguro; (iii) el cronograma de actividades actualizados, entre otros.

Por ello, en el Informe Técnico-Financiero para la resolución administrativa del contrato, fechado 3 de octubre de 2022, la entidad manifestó que el contratista "*no ha entregado la documentación para iniciar el trámite de Adenda N.4 de acuerdo con lo solicitado en la nota 251-2022-AL de 1 de agosto de 2022, y reiterado mediante la Nota No.1234-22-DANING de 30 de septiembre de 2022. Lo anterior, basado en la falta de ampliación de fechas de las pólizas y fianzas que exige la Institución y CGR, para la legalización de la Adenda mencionada*" (p. 3278). (El subrayado es del Tribunal).

Al respecto, es preciso indicar que en el punto N°. 14.2 del pliego de cargos, relativo a la "*Fianza De Cumplimiento De Contrato*", se estableció que el contratista debía "*mantener vigente la Fianza de Cumplimiento de Contrato hasta la culminación del servicio y por el término de 1 año. Vencido dicho término y no habiendo responsabilidad exigible, se cancelará la fianza*". (El subrayado es nuestro).

Además, en el punto N°. 17 de los términos de referencias, relacionado con la "*PRORROGA (sic) DEL PLAZO DE CUMPLIMIENTO*", se dispuso como una condición para la validez de las prórrogas al contrato que estas "*no se considerará[n] otorgada[s] legalmente, hasta tanto el Contratista aporte, a satisfacción del IDAAN, las pruebas escritas que motivaron su solicitud y reciba de éste una nota confirmando la concesión formal de la prórroga y el Contratista presente un endoso a la Fianza de Cumplimiento que cubra el periodo de prórroga concedido…*". (El subrayado es nuestro).

En este orden de ideas, la actuación de la contratista en torno a la falta de presentación de los documentos exigidos para la tramitación de la adenda N°. 4, es contraria a sus propios actos, pues entorpeció la realización de un trámite administrativo iniciado por su propia cuenta.

A su vez, la omisión de la contratista en relación con la presentación de los documentos solicitados por la entidad para tramitar la adenda N°. 4, no se compadece con los puntos N°. 14.2 y 17 del pliego de condiciones, que señalan que la contratista debía presentar el endoso correspondiente a la fianza de cumplimiento.

Por esta razón, se afirmó *supra* que la adenda N°. 4 al Contrato No. 111-2015, si bien fue adelantada por las partes, no llegó a perfeccionarse por razones no imputables a la entidad.

Lo anterior, en tanto que las pruebas que constan en el expediente evidencian que la entidad accedió a la solicitud de prórroga presentada; sin embargo, esta no se formalizó porque la contratista no presentó los documentos necesarios para ello, lo que entorpeció su tramitación.

g. Análisis de los argumentos y pretensiones esbozadas por la

recurrente.

Luego de haber resumido los aspectos generales de la relación contractual, y de destacar las modificaciones o adendas realizadas por las partes durante la vigencia del Contrato No. 111-2015, conviene analizar los argumentos y las pretensiones esbozadas por la recurrente en su escrito de apelación.

Como primer punto, es preciso resaltar que la contratista aduce en su escrito de apelación que el acto administrativo impugnado vulneró el principio de legalidad, el cual se entiende como el sometimiento de la administración al derecho, a los fines de garantizar la situación jurídica de los particulares[9].

Al respecto, señala que ese principio fue violado porque el artículo 129 de la Ley 22 de 2006, exige que las entidades contratantes adelanten las investigaciones y realicen las actuaciones correspondientes, tendientes al esclarecimiento de los hechos que dieron inicio al trámite de resolución administrativa.

De forma específica, sustenta la infracción de esa norma en el hecho de que, la entidad, omitió darle valor legal o considerar los descargos o explicaciones plasmadas en las notas, solicitudes e informes presentadas por la contratista, los cuales dejaban en evidencia que los atrasos del proyecto no eran imputables a ella[10].

Tomando en cuenta lo anterior, es preciso analizar el contenido de la norma presuntamente vulnerada por la entidad para comprobar si hubo o no, una vulneración al principio del debido proceso, en los términos esbozados por la recurrente.

Siendo esto así, conviene precisar qué entiende la doctrina y la jurisprudencia administrativa en relación con el principio presuntamente vulnerado, es decir: el de legalidad. Ello, a efectos de examinar con mayor detenimiento los cargos de infracción esbozados por el apoderado legal del **CONSORCIO JOCA-IPC**.

Así las cosas, conviene anotar que el principio de legalidad es una garantía fundamental consagrada en nuestra Constitución y en múltiples tratados internacionales sobre derechos humanos. Su reconocimiento está contemplado en el artículo 18 del referido texto fundamental, en donde se señala lo siguiente:

> *"ARTICULO 18.* Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

En efecto, como lo indica el apoderado de la parte actora, el principio de legalidad se propone garantizar el sometimiento del poder público a la Constitución y ley, con el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y de evitar el nepotismo y la arbitrariedad.

Junto con el principio de la separación de los poderes, el de la independencia judicial, el de igualdad jurídica ante ley, entre otras garantías y libertades individuales; el principio de legalidad se proyecta como una de las notas esenciales

---

[9] Véase lo indicado por la recurrente en el hecho primero de la "Sustentación del recurso de apelación", visible en la pág. 6 del escrito de apelación presentado.
[10] Op. Cit., hecho segundo.

del Estado de Derecho[11], sin el cual, este, no podría existir.

Para Gordillo, el principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa[12]. En este sentido, se encarga de restringir el ejercicio del poder público, al exigir que las actuaciones del Estado estén positivamente respaldadas en el ordenamiento jurídico vigente.

Sobre el principio de legalidad, es sobrada la jurisprudencia que analiza su alcance y aplicación. Como ejemplo, se destaca la sentencia de 27 de marzo de 2015, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (en adelante, la Sala Tercera de la **CSJ**), en donde se mencionó lo siguiente:

> "*No está demás recordar que el principio de legalidad, circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, "de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulada previamente en la Constitución y las Leyes" (Ossa Arbeláez. Jaime,* ***Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática****, Segunda Edición, Editorial Legis, 2009, Página 187)*".

Asimismo, en la sentencia de 27 de enero de 2023, dictada bajo la ponencia de la magistrada María Cristina Chen S., la Sala Tercera de la **CSJ** dispuso lo siguiente en relación con el principio de legalidad:

> "*Es dable anotar que el referido principio orientador del Derecho Administrativo, es uno de los controles y garantías a los que se supeditan las actuaciones de las autoridades y funcionarios de la Administración Pública, a fin de lograr la satisfacción del interés general. Implica, por tanto, adecuar el ejercicio de funciones administrativas a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico que las fundamenta, es decir, dar fiel cumplimiento a las normas (constitucionales y legales) que gobiernan la actuación administrativa*".

En el ámbito específico que nos ocupa (es decir, el de la contratación pública) el principio de legalidad también goza de reconocimiento explícito.

Y es que, el artículo 132 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, mandata que "*[t]odos procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al principio de estricta legalidad*". (Artículo 132).

Como se observa, el principio de legalidad es fundamental en el derecho administrativo, pues plantea una cuestión básica e indispensable, a saber: que las actuaciones del Estado estén amparadas en la Constitución y la ley, lo cual se exige no solo para evitar el despotismo y la arbitrariedad, sino también para garantizar la satisfacción del interés público.

En el presente caso, tal como se enunció anteriormente, la contratista aduce que se infringió el principio de legalidad, pues la entidad no adelantó las investigaciones ni realizó las actuaciones correspondientes, tendientes al esclarecimiento de los hechos que dieron inicio al trámite de resolución administrativa.

---

[11] Meléndez, F. (2022): Estado de derecho e independencia judicial. *Ratio Legis, año 2, núm. 3, enero-junio*, págs. 15-41.

[12] Gordillo, A. (1981). Legalidad y urgencia en el derecho administrativo. Texto de la Conferencia dictada en el Seminario Internacional de Derecho Administrativo organizado por el Colegio de Abogados de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.gordillo.com/pdf_desref/cap6.pdf

Sin embargo, si se confronta la actuación del **IDAAN** con lo que exige el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, se advierte que, el procedimiento que se llevó a cabo para efectos de la resolución administrativa del Contrato No. 111-2015, se ciñó al debido procedimiento.

Para los efectos de la presente decisión, se reproduce el citado artículo de la ley, que dice lo siguiente:

> "***Artículo 116***. *Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las siguientes reglas:*
>
> 1. *Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.*
>
> *No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.*
>
> 2. *Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.*
> 3. *Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.*
> 4. *Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.*
> 5. *La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.*
> 6. *Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.*
>
> *Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000*". (El subrayado es nuestro).

En efecto, el citado artículo de la Ley 22 de 2006, establece las etapas que deben ser seguidas por las entidades contratantes para la resolución administrativa de los contratos. Estas componen un procedimiento complejo, integrado por pasos sucesivos e interdependientes, que pueden ser resumidos así:

(i) En el evento de que exista una causal para la resolución administrativa del contrato, le corresponde a la entidad contratante realizar las investigaciones correspondientes a los fines de acreditar dicha causal.

Esta es una etapa incipiente del procedimiento en donde se le exige a las entidades que adelanten las gestiones pertinentes para comprobar si hay razones fundadas para dar inicio al procedimiento de resolución administrativa.

(ii) Una vez agotada esa etapa, las entidades deben emitir una nota de intención de resolución administrativa, la cual debe ser notificada a la contratista, señalándole las razones que sustentan su intención de resolver el contrato y concediéndole un término de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos.

(iii) Posteriormente, las entidades deben emitir el acto administrativo de resolución del contrato, previo análisis de las pruebas y descargos presentadas por la parte afectada, el cual puede ser recurrible ante este Tribunal Administrativo, dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de su notificación.

En el caso particular del punto (i), este busca garantizar la continuidad del contrato administrativo. Al respecto, valga recordar que la contratación estatal es una herramienta estratégica para la ejecución de políticas públicas, pues permite o posibilita la articulación de los planes propuestos por el Estado, a través de sus autoridades.

Sobre el particular, en la doctrina, se enfatiza la idea de que:

> "... *la contratación pública se ha convertido en una de las materias claves desde una perspectiva dogmática (directamente relacionada con las señas de identidad del Derecho administrativo) y la gestión práctica en tanto afecta a la correcta eficacia de importantes políticas públicos y tiene un claro impacto desde la perspectiva presupuestaria (o, si se prefiere, de sostenibilidad financiera). El contrato público es, por tanto, desde el adecuado equilibrio de eficacia, eficiencia e integridad una herramienta principal para el derecho a la buena administración*"[13].

Por ello, en el caso de los contratos públicos, se extrema la exigencia de que la resolución administrativa sea la última medida a implementar por las entidades, pues estas, ante todo, están obligadas a procurar la satisfacción de las necesidades que motivaron la realización del procedimiento de selección de contratista y la posterior formalización del contrato respectivo.

Tomando como norte lo anterior, las piezas procesales que constan en el expediente demuestran que la entidad, contrario a lo afirmado por el recurrente, sí adelantó las investigaciones correspondientes antes de expedir el acto de resolución administrativa y adoptó otras medidas o recursos de forma previa a la rescisión del contrato.

Ello se extrae de la publicación realizada el 19 de octubre de 2022, contentiva de su nota de intención de resolución administrativa, en donde, además de informarle las presuntas causales de incumplimiento, le concedió el término contemplado en la norma para efectos de que presentara sus descargos.

Es más, en la página 6 de la nota de intención de resolución administrativo (nota No. 623-DE de 19 de octubre de 2022), la entidad resume los presuntos incumplimientos incurridos por la contratista e indica que estos "*constituyen incumplimiento al No. 111-2015 de 28 de septiembre del año 2015* (sic), *por lo que, en atención a lo anterior, se le concede un término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente nota, para que conteste y a la vez presente las pruebas que considere pertinente, con el objeto de que el IDAAN haga una valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva con respecto al mencionado contrato*". (El subrayado es nuestro).

---

[13] Gimeno Feliu, J. M. (2022): El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad. *Revista General de Derecho Administrativo, núm. 59.* Recuperado de: https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512589#nota3

Una vez la contratista presentó sus descargos (contenidos en la nota N°. 320 de 26 de octubre de 2022), estos fueron analizados por la entidad, quien determinó que "*no justifican ni desvirtúan, los argumentos presentados por el Institutos de Acueducto y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), en la Nota No. 623-DE, de 19 de octubre de 2022, publicada … el día el día 19 de octubre del año 2022* (sic)"[14]. (El subrayado es nuestro), lo que evidencia que sí tomó en cuenta las explicaciones hechas al momento de la resolución del contrato.

Por esta razón, no es dable señalar que la entidad infringió el procedimiento legalmente establecido para la resolución administrativa del contrato, bajo el criterio de que, supuestamente, no adelantó las investigaciones ni realizó las actuaciones correspondientes para el esclarecimiento de los hechos, pues las pruebas que constan en el expediente demuestran que sí efectuó ese tipo de actuaciones[15]; más aún si se tiene en cuenta que, previo a la resolución definitiva del Contrato No. 111-2015, dio inicio a un procedimiento de resolución que fue suspendido por ella, según consta en la Resolución Ejecutiva No. 222-2021 de 25 de agosto de 2021, publicada el 2 de agosto de 2021.

Valga recordar que en el caso de este último acto (es decir, la Resolución Ejecutiva No. 222-2021 de 25 de agosto de 2021, por la cual se suspendió el primer trámite iniciado por la entidad para la terminación anticipada del Contrato No. 111-2015), la entidad dispuso lo siguiente:

> Que, luego de evaluados los argumentos expuestos por el Consorcio JOCA-IPC en la Nota No. 271 de 29 de julio de 2021 y sus anexos, la Dirección de Ingeniería del IDAAN, recomienda dejar sin efecto la intención de resolver administrativamente el Contrato No. 111-2015, suscrito con el Consorcio JOCA-IPC, habiendo tomado en consideración los siguiente puntos:
>
> - El Contrato No. 111-2015, Sistema Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas del Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, presenta un avance de 76% de avance físico a la fecha.
> - El Contratista ha reafirmado su intención de completar la obra del objeto del Contrato No. 111-2015.
> - El 26 de julio de 2021, el Consorcio JOCA-IPC entregó el respectivo endoso de la Fianza de Cumplimiento del Contrato, vigente hasta el 11 de junio de 2023,

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

Así las cosas, la única diferencia que existe entre lo dispuesto en la Resolución Ejecutiva No. 222-2021 de 25 de agosto de 2021, y el acto administrativo impugnado, es decir, la Resolución Ejecutiva N°130-2022 de 7 de noviembre de 2022, es que, en el caso de esta última, la valoración de los descargos realizada por la entidad concluyó en un sentido adverso al esperado por la contratista, pues, a diferencia de lo que ocurrió en el primer intento de resolución administrativa, determinó que ninguno de los argumentos presentados por el Consorcio JOCA-IPC, justificaban o desvirtuaban los cargos de incumplimiento endilgados en la nota de intención de resolución del contrato.

En definitiva, este Tribunal Administrativo considera que no está llamado a prosperar el argumento esbozado por la recurrente, según el cual, la entidad, infringió el principio de estricta legalidad, pues las actuaciones de esta corresponden al procedimiento legalmente establecido en el artículo 116 del Texto Único de la Ley

---

[14] Al respecto, véase lo indicado por la entidad en la página 2 del acto de resolución administrativo del contrato.

[15] Téngase presente que a foja N°. 3458-3469 del expediente administrativo, se encuentra el Informe Técnico-Financiero / Resolución Administrativa del Contrato de 3 de octubre de 2022, emitido por el **IDAAN**, el cual recoge o documenta las razones fáctico-jurídicas que, a su criterio, hacían procedente la resolución administrativa del contrato.

22 de 2006, que regula la contratación pública; aunado al hecho de que procuró darle continuidad al contrato, pues, antes de terminarlo definitivamente, inició un procedimiento de resolución administrativa que suspendió por medio de la Resolución Ejecutiva No. 222-2021 de 25 de agosto de 2021.

Siento esto así, parece evidente que la Administración esperó el tiempo necesario y suficiente a efectos que el Consorcio recurrente cumpliera sus obligaciones contractuales, y por el contrario, la obra fue abandonada y, a la fecha, el porcentaje de avance en modo alguno puede ser considerado aceptable.

Por lo anterior, somos del criterio que el Estado (la Administración Activa), no está obligada a cumplir lo pactado en el Contrato 111-2015, y más específicamente, hacer que ésta (la Administración) haga concesiones a favor del incumplidor, cuando aquel quien tiene a su favor la promesa recíproca o correlativa, no se le cumple o se niega.

En este sentido, sus actuaciones se compadecen con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución; artículo 132 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública; artículo 116 de esta misma excerta legal, y artículo 19, numeral 3 del citado Texto Único, en donde se consagran el principio de legalidad y el principio de continuidad o de conservación del contrato.

De otra parte, la recurrente sugiere que el incumplimiento del contrato no es imputable a ella, sino al **IDAAN**, por cuanto que este incumplió los incisos 1, 4 y 5 de la cláusula tercera del Contrato No. 111-2015, relacionados con la provisión del sitio, la evaluación de las consultas y revisión del desarrollo de los trabajos y el pago oportuno por el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En el caso de los incisos 1 y 4 de la cláusula tercera del Contrato No. 111-2015, la recurrente señala que "*[e]l incumplimiento por parte del **IDAAN** en puntos tan sensibles como evaluación de consultas y desarrollo del trabajo ponen en riesgo la ejecución de la obra trasladándole de manera despreocupada responsabilidades que más adelante recaen en el contratista*".

Como se observa, la contratista parece endilgarle a la entidad que incurrió en demoras o retrasos en la evaluación de las consultas que aquel le formulaba o bien, que se demoró en la evaluación de las actividades que desarrollaba, lo cual puso en riesgo la ejecución de la obra.

Sin embargo, es un principio de derecho general que, quien alega o plantea un hecho debe probarlo, para lo cual debe aportar los elementos de convicción tendientes a su demostración. En efecto, este principio es resumido en el adagio romano "*onus probandi incumbit actori*", según el cual, la carga de la prueba incumbe a la parte actora.

En otras palabras, *Omnia quae jure contrahuntur, contrario jure pereunt* (Digesto, Libro L, Título XVII, Ley 100), es decir, todo lo que se contrata en derecho, se extingue por derecho contrario. Sin embargo, ese derecho contrario debe estar sustentado en hecho comprobados. No se trata tan solo de una elucubración argumentación subjetiva; esto ya que la prueba es el medio legal de establecer la verdad de una aserción o un hecho (*Probatio est demostrationis veritas*).

Para Araúz, la carga de la prueba se refiere a "*la obligación (deber) impuesta por la ley a las partes en el proceso. Es la llamada carga subjetiva de la prueba: a cada parte le incumbe aportar las pruebas para obtener una sentencia favorable*"[16].

En nuestro derecho, son varias las disposiciones que consagran o reconocen el citado principio. Entre ellas, se destaca el artículo 150 de la Ley 38 de 2000, aplicable, supletoriamente, al presente procedimiento, de acuerdo con el artículo 3 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, en donde se señala lo siguiente:

> "***Artículo 150.*** *Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables* (...)".

Asimismo, en la jurisdicción ordinaria, se reconoce el principio de la carga de la prueba, el cual está consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, en done se reitera el mismo enunciado, a saber: "[Que] *[i]ncumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables (...)*".

En la sentencia de 5 de abril de 2017, dictada bajo la ponencia del magistrado Abel Zamorano, la Sala Tercera de la **CSJ**, dispuso lo siguiente:

> "*La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; Además* (sic) *ese es un derecho de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide [...] este principio obliga al actor probar* (sic) *lo que se pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por este dentro de la demanda*". (El subrayado es nuestro).

De igual forma, en un fallo posterior, ese mismo tribunal de justicia señaló las consecuencias de la falta de la comprobación de los hechos y argumentos. Estas, figuran en la sentencia de 13 de mayo de 2024, dictada bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez, en donde la Sala Tercera de la **CSJ**, mencionó lo siguiente:

> "*En ese sentido, no podemos perder de vista que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos que dan sustento a sus pretensiones, y, en ese sentido, el Proceso Contencioso Administrativo cuenta con dos (2) etapas procesales para que las partes puedan aportar o aducir todas las pruebas que estimen convenientes para respaldar sus argumentos, de manera tal que, si la parte actora no aporta o aduce pruebas conducentes y eficaces, al Tribunal no le quedará más remedio que denegar las pretensiones formuladas, pues, no es parte de su labor suplir o redireccionar el ejercicio probatorio desplegado por quien acciona*". (El subrayado es nuestro).

En efecto, de la lectura de esos precedentes, se infiere que, la carga de la prueba o bien, el "*onus probandi incumbit actori*"[17] es una regla que opera en un doble sentido, pues, en el caso de las partes, les impone el deber de probar sus hechos y pretensiones (carga subjetiva de la prueba), pero, en el caso del juzgador, lo obliga a fallar de acuerdo con la actividad o inactividad de aquellas.

Esta última dimensión del principio bajo estudio también se conoce como *la carga objetiva o material de la prueba*, según la cual "*el juzgador observa la consecuencia*

---

[16] Araúz S., H. (2015): *Lecciones de derecho probatorio*. Imprenta Articsa (2da. Edición), ciudad de Panamá.

[17] O lo que sería lo mismo, *ei incubit probatio qui dicit, non qui negat*, o sea, incumbe la prueba al que afirma, no al que niega, (Digesto Libro XXII, Título III, Ley 2).

de la falta o deficiencia de la prueba independientemente de la actividad que corresponde a la parte"[18].

Siendo esto así, a la pregunta relativa a qué ocurriría si a quien le incumbe probar una afirmación o hecho, no lo hace o lo hace deficientemente, Araúz Sánchez propone la siguiente respuesta: "*[n]o prospera su pretensión, obteniendo una sentencia desfavorable*"[19].

Por lo demás, *certior actus non debet amplius certiorari*, es decir, un acto cierto no debe probarse más, y a todas luces es más que evidente el estado de abandono de la obra pactada por la hoy día recurrente.

Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal se encuentra impedido para reconocer la afirmación realizada por el recurrente, en relación con el presunto incumplimiento de los incisos 1 y 4 de la cláusula tercera del Contrato No. 111-2015, pues no aportó elementos de convicción tendientes a su demostración.

Esto, por cuanto que la recurrente solo enunció el supuesto incumplimiento de esa cláusula del contrato, sin señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que, la misma, fue infringida por la entidad contratante.

Así las cosas, este Tribunal carece de elementos ciertos u objetivos para valorar si le asiste (o no) razón cuando sostiene que la entidad incumplió su obligación de preverle del sitio o incurrió en demoras o retrasos en la evaluación de las consultas y la evaluación de las actividades que desarrollaba.

En definitiva, nos hacemos eco de lo mencionado por la Sala Tercera de la **CSJ**, en la citada sentencia de 13 de mayo de 2024, en donde sostuvo que, a falta de aportación de pruebas, corresponde denegar la pretensión o argumento ensayado, pues no le corresponde al órgano encargado de resolver la pretensión (es decir, a este Tribunal) suplir o redireccionar el ejercicio probatorio desplegado por quien activó el contencioso ni tampoco adivinar las condiciones por las que se sostiene que hubo una violación de los incisos 1 y 4 de la cláusula tercera del Contrato No. 111-2015.

En cuanto al impago de las obligaciones o su considerable atraso, el cual "*trajo consecuencias negativas para la actividad contractual*", el Tribunal se avoca a su análisis juntamente con el argumento esbozado en el hecho cuarto del escrito de apelación, íntimamente relacionado con él.

Al respecto, valga recordar que en el citado hecho del medio de impugnación, la contratista adujo que en los meses de febrero y marzo de 2021, presentó distintas peticiones relacionadas con el reconocimiento de intereses moratorios y ajustes de precios por variación de costos, con el propósito de lograr un equilibrio contractual, tomando en consideración que los montos que regían el contrato datan del año 2015, los cuales no guardaban relación con el incremento real y verificable de los costos directos e indirectos de la construcción que enfrenta Panamá y el mundo, en virtud de la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y logísticas[20].

Además, refiere que, a pesar de la importancia de esas peticiones, la entidad las

---

[18] Op. Cit., pág. 258.
[19] Ídem.
[20] Sobre el particular, véase lo indicado en el párrafo tercero del hecho tercero del escrito de apelación y hecho cuarto del mismo documento.

respondió prácticamente diecinueve (19) meses después, y que, si bien reconoció que era procedente el pago de intereses moratorios y el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, solicitó la presentación de nuevos sustentos, el establecimiento de mesas de trabajo para la homologación de los coeficientes propuestos y la realización de una adenda al contrato para formalizar el pago de dichos intereses[21].

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal, a modo de docencia, considera oportuno hacer algunas anotaciones en relación con el principio del equilibrio económico del contrato, pues pareciera que la contratista considera que este (el equilibrio contractual) comprende o abarca el reconocimiento de intereses moratorios.

Sobre esta figura en concreto, es preciso recalcar que su propósito es el de "*mantener, durante la vigencia del contrato, el equilibrio contractual existente al momento de la celebración del contrato con la finalidad de que, si tales condiciones se alterar por hechos extraordinarios e imprevisibles, se pueda modificar para mantener el equilibrio*" (artículo 21, Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública).

Para tales efectos, el citado artículo establece que *"[l]as partes podrán suscribir los acuerdos y pactos que sean necesarios para restablecer el equilibrio contractual, incluyendo montos, condiciones, forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiera lugar, en la forma prevista en la modificación del contrato, cuyo pago adicional, si lo hubiera, se realizará de la manera establecida en el contrato modificado y de acuerdo con las disposiciones sobre erogaciones previstas en el Presupuesto General del Estado de la vigencia en que se deba hacer dicha erogación*" (artículo 21, Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública).

Como se observa, el equilibrio económico del contrato se propone garantizar la equivalencia entre los derechos y las obligaciones asumidas al momento de la celebración del contrato, de tal modo que, si esa equivalencia o proporcionalidad se ve afectada o resquebrajada por algún hecho ajeno a quien invoca su aplicación, les corresponde a las partes tomar acciones necesarias para su recomposición.

Sin embargo, como la citada norma lo indica, la aplicación del equilibrio económico del contrato está reservada para "*hechos extraordinarios e imprevisibles*", de lo que se infiere una notable diferencia en relación el reconocimiento de los intereses moratorios.

Y es que, en el caso del equilibrio contractual, la doctrina y la jurisprudencia han señalado que su ruptura puede suceder, principalmente, por cualesquiera de los siguientes hechos: (i) actos de la propia administración (también conocidos como la *teoría del príncipe*), o bien, (ii) por factores ajenos, externos y ajenos a las partes del contrato (conocidos también bajo la concepción de la *teoría de la imprevisión*).

En cuanto a la *teoría del príncipe*, el Consejo de Estado colombiano ha indicado que acontece cuando la administración, *por medio de la entidad contratante*, expide un acto normativo con efectos generales y abstractos (*erga omnes*) en ejercicio de una facultad de derecho público, que afecta, de forma directa, la ecuación financiera del contrato, haciéndola más onerosa para la contratista.

---

[21] Ídem.

En palabras de ese órgano jurisdiccional, este se aplica cuando existe "*un acto o hecho de carácter general proferido por la autoridad contratante pero en desarrollo de una atribución administrativa o prerrogativa diferente a la contractual, que perturba el contrato a tal punto que impacta negativamente en la ecuación económica del mismo y por ende, produce un desequilibrio de las prestaciones que no debe jurídicamente soportar el colaborador contratista del Estado*"[22]. (El subrayado es del Consejo).

De otra parte, la *teoría de la imprevisión* se aplica cuando los suscriptores del contrato administrativo se enfrentan a "*situaciones extraordinarias, ajenas a las partes, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato* [que] *alteran la ecuación financiera del mismo en forma anormal y grave, sin imposibilitar su ejecución*"[23].

Para el Consejo de Estado de Colombia, los hechos relativos a esa teoría (*la de la imprevisión*), además de exógenos a las partes, deben alterar de forma extraordinaria y anormal la ecuación financiera del contrato. De ahí que no encajan dentro de ella los sucesos que supongan un déficit o desaparición de un beneficio económico del contratista, pues estos deben soportar los riesgos inherentes a su negocio[24].

Como se puede apreciar, el equilibrio económico del contrato dista del pago de intereses moratorios, pues los hechos relacionados con aquel son totalmente imprevisibles para las partes del contrato (especialmente cuando se configura bajo la concepción de *la teoría príncipe*), en tanto que, en el caso de los intereses moratorios, este corresponde a un derecho que tiene el contratista en caso de que la entidad efectúe los pagos por los bienes o servicios entregados, de forma tardía.

Sobre la imprecisión en que se incurre cuando se conciben a ambas figuras como similares, existen algunas opiniones consultivas. Entre ellas, se destaca la de la Dirección General de Contrataciones Públicas, en donde dispuso lo siguiente:

> "*Es oportuna la ocasión para aclarar que, esta Dirección ha sido reiterativa en consultas atendidas, indicando que la figura de intereses moratorios no debe ser confundida con la figura del equilibrio económico de contrato, el cual es también un derecho, sin embargo, este último nace como hemos mencionado para casos muy puntuales que tienen el carácter de extraordinarios e imprevisible, es decir, que las partes no pudieron prever oportunamente, afectando la cualidad conmutativa del contrato y a su vez haciéndolo más gravoso para la alguna de las partes.*
>
> *Por su parte los intereses moratorios se producen únicamente cuando existe mora en el pago según los términos pactados en el contrato, y no son reclamados aduciendo un desequilibrio económico del contrato, sino que son reclamados aduciendo un incumplimiento en los plazos de pago pactados, y son calculados según lo establecido en el numeral 10 del artículo 13 de la Ley 22 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011 y el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No. 366 de diciembre de 2006…*"[25]. (El subrayado es nuestro).

Por lo anterior, es impreciso señalar que la petición relacionada con el pago de intereses moratorios se hizo con el propósito de "*lograr un equilibrio contractual*", pues, como se documentó, este último principio se aplica para situaciones "*muy puntuales que tienen el carácter de extraordinarios e imprevisible*", mientras que, el pago de intereses moratorios, se trata de un derecho que tienen los contratistas

---

[22] Consejo de Estado. Sentencia (28/06/2012). Consejera ponente: Ruth Stella Corra Palacio.
[23] Consejo de Estado. Sentencia (29/05/2003). Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque.
[24] Consejo de Estado, 28/06/2012.
[25] Nota N°. DGCP-DS-DJ-1274-2024 de 11 de septiembre de 2024, emitida por la **DGCP**.

cuando la entidad ha incurrido en "*mora en el pago según los términos pactados en el contrato*".

Dicho esto, y entrando al análisis concreto del argumento esbozado, este Tribunal no comparte algunas de las afirmaciones hechas por la recurrente en relación con el reconocimiento de los intereses moratorios, pues las piezas procesales que constan en el expediente demuestran que, el **IDAAN**, no solo accedió a la solicitud de pago de intereses moratorios, sino también a la modificación del contrato para el restablecimiento del equilibrio contractual, lo cual, valga señalar, se hizo en otras dos (2) ocasiones, en tanto que el monto del contrato fue incrementado por medio de las adendas N°. 2 y 3 al contrato.

Al respecto, es un hecho cierto que la entidad incurrió en demoras para la aprobación de la solicitud de pagos de intereses moratorios. Esto se infiere de una breve revisión del expediente administrativo correspondiente al Contrato No. 111-2015. Sin embargo, no parece cierto que la entidad se haya demorado "*prácticamente 19 meses*", pues, en dicho expediente, se aprecia que la solicitud hecha por la contratista en cuanto a ese tema en específico se entregó el 12 de noviembre de 2021, a las 3:40 p.m. (p. 2901 del expediente administrativo).

Sobre este punto en concreto, cabe aclarar que la recurrente no acompañó su escrito de apelación de documentación que respaldara lo indicado por ella, en torno a que, en los meses de febrero y marzo de 2021, solicitó el pago de intereses moratorios. Por el contrario, una atenta revisión del expediente administrativo sugiere que, en el mes de marzo de 2021, la contratista peticionó, específicamente, la revisión de los precios con sustento en el equilibrio contractual; no así el pago de intereses moratorios.

Por lo anterior, para analizar el argumento bajo estudio, estrictamente relacionado con el pago de intereses moratorios, no se puede tomar como referencia las presuntas fechas de febrero y marzo de 2021, pues no existen registros en el expediente administrativo que comprueben lo anterior. Antes bien, el Tribunal se avoca al análisis del argumento presentado por la recurrente, empleando como punto de partida la fecha del 12 de noviembre de 2021, en la que, la contratista solicitó, entre otras cosas, el pago de esos intereses.

Así las cosas, el Tribunal no comparte lo indicado por la recurrente, por cuanto que, entre la fecha de solicitud de pago de intereses moratorios y la fecha en que esta fue respondida por la entidad, no transcurrió un plazo de diecinueve (19) meses, tal como lo sugiere la contratista, sino un plazo aproximado de nueve (9) meses, tomando en consideración que la respuesta formal del **IDAAN** a esa petición tiene fecha de 27 de septiembre de 2022 (nota N°. 1187-22-DNING, visible a foja N°. 2307 del expediente administrativo).

Y si bien esa respuesta pudo haber sido tardía, porque excedió el término legalmente aplicable de acuerdo con el artículo 82 de la Ley 38 de 2000, de ella se extrae que accedió a la petición de la recurrente indicando que "*[e]l reclamo de Interés por Mora procede legalmente*" (foja N°. 2307 del expediente administrativo).

En adición a ello, no parece contrario al ordenamiento jurídico la solicitud hecha por la contratante (**IDAAN**) en relación con el "*establecimiento de mesas de trabajo para la homologación de los coeficientes propuestas*", así como su solicitud en torno a la "*tramitación de una nueva adenda No. 4, al contrato para el reconocimiento de*

intereses moratorios".

Sobre el particular, téngase en cuenta que el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, no establece el instrumento con el que se debe formalizar el pago de los intereses moratorios.

Por el contrario, esa excerta legal, solo señala lo siguiente en torno a ese tema:

> "*[l]as entidades contratantes deberán efectuar los pagos correspondientes dentro del término previsto en el pliego de cargos y en el contrato respectivo. Si dichos pagos los realiza la entidad contratante en fecha posterior a la acordada, por causa no imputable al contratista, este tendrá derecho al pago de los intereses moratorios con base en lo preceptuado en el artículo 1072-A del Código Fiscal*..." (artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública). (El subrayado es nuestro).

En base a ello, no parece desacertada la solicitud de la entidad en cuanto a la realización de reuniones o implementación de mesas de trabajo para la determinación de las sumas adeudadas en concepto de intereses, **especialmente si se toma en cuenta que, en el presente caso, las partes mantenían discrepancias en relación con el monto al que ascienden esos intereses**.

En este sentido, dadas las condiciones previamente enunciadas, **la realización de mesas de trabajo para la determinación del monto correspondiente al pago de intereses moratorio parecería estrictamente necesario o imperativo**, tomando en consideración que, la contratista, consideraba que sus derechos en cuanto al pago de intereses por mora ascendían a un millón ciento treinta y tres mil quinientos treinta balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/. 1,133,530.64) en tanto que, para la entidad, el monto que le adeudaba a aquella en concepto de intereses era por el orden de seiscientos noventa y siete mil seiscientos un balboa con dos centésimos (B/. 697,601.02).

Por ello, todo apunta a que las partes, efectivamente, debían realizar reuniones y mesas de trabajo para determinar el monto correspondiente al pago de intereses moratorios, pues mantenían opiniones distintas con relación a la suma a que esos intereses ascendían.

Respecto del medio que debe ser empleado para formalizar el pago de intereses moratorio, la **DGCP**, en la nota N°. DGCP-DS-DJ-583-2024 de 24 de mayo de 2024, deja entrever que ello puede ser acordado por los contratantes (entidad y contratista), ya sea a través de adendas o modificaciones al contrato principal o bien, en la fase de liquidación contractual (misma que es de naturaleza contractual, según los procedentes de nuestra máxima corporación de justicia); siendo que, la aprobación final de lo acordado en torno al tema de los intereses debe ser refrendado por la Contraloría General de la República.

En efecto, en la citada nota de la **DGCP**, ese ente fiscalizador, indicó lo siguiente:

> "*Dado el caso particular del contrato objeto de la presente consulta, el cual se encuentra en etapa de liquidación, de existir derechos económicos que deben reconocerse al contratista por parte de la entidad contratante, estos derechos podrán formar parte del proceso de liquidación del contrato, siempre que sean debidamente sustentados ante la Contraloría General de la República y esta considere viable el refrendo del acta de liquidación respectiva.*
>
> *Lo anterior es así, toda vez que es la Contraloría General de la República la entidad competente para para refrendar las modificaciones o adendas realizadas*

a los contratos, custodiar las fianzas y garantías de éstos, y refrendar las actas de liquidación tal como hemos podido ver en las normas que hemos citado, así como también para aprobar o negar el refrendo del contrato generado y fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos.

Por todo lo expuesto, corresponderá al Ministerio de Obras Públicas, como entidad contratante al aplicar la Ley que regula la contratación pública en Panamá (Ley 22 de junio de 2006), conjuntamente con el Consorcio Transístmica, S.A. evaluar todos los costos adicionales y pagos adicionales que deban ser reconocidos para luego someter ***estos acuerdos*** *al ente fiscalizador*". (El subrayado y resaltado es del Tribunal.

De otra parte, en cuanto a la aplicación del principio de equilibrio contractual, valga recordar que la citada nota N°. 1187-22-DNING, visible a foja N°. 2307 del expediente administrativo, la entidad indicó lo siguiente: "*[s]e considera* ***procedente la implementación de una ecuación que permita restablecer el equilibrio contractual****; toda vez que el Contrato es de duración prolongada, ya que el tiempo de ejecución ha sido extendido a través de Adendas*". (El subrayado y resaltado es nuestro).

Asimismo, en esa misiva, la entidad manifestó lo que sigue en relación con el equilibrio contractual: "*[h]abiendo verificado la ecuación presentada por el Contratista y con el objetivo de acelerar y definir el monto por este concepto, el Contratista deberá sustentar el peso otorgado a los coeficientes propuestos; por lo que una vez presentado dicho sustento, se podrán realizar Mesas de Trabajos para su homologación, así como su periodo de aplicación*" (p. 2307 del expediente administrativo).

De ello se extrae que la entidad tuvo la intención de modificar el contrato para restablecer el equilibrio financiero, lo que corresponde con el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

Con todo, si bien no se llegó a formalizar la adenda para el restablecimiento del equilibrio económico-financiero, en tanto que la entidad decidió ejercer la facultad que le confiere la norma en relación con la resolución administrativo del referido documento, no es menos cierto que dicha aprobación es cónsona con sus actuaciones anteriores, pues el contrato fue objeto de tres (3) adendas o modificaciones; dos (2) de las cuales involucraron el incremento del monto contractual.

Al respecto, es preciso señalar que, en el caso de la adenda N°. 2 al contrato, se incrementó el monto de la contratación por el orden de ocho millones doscientos diez mil trescientos cincuenta y ocho balboas con cuarenta y nueve centésimos (B/. 8,210,358.49), lo que hizo que el monto del contrato quedara en cuarenta y cuatro millones setecientos diez mil trescientos cincuenta y ocho balboas con cuarenta y nueve centésimos (B/. 44,710,358.49), y que, en el caso de la adenda N°. 3 al contrato, esta incrementó el monto de la contratación por el orden de cuatro millones setecientos cincuenta mil treinta y cuatro balboas con noventa y siete centésimos (B/. 4,750,034.97), lo que causó que el monto de la contratación quedara en cuarenta y nueve millones cuatrocientos sesenta mil trescientos noventa y tres balboas con cuarenta y seis centésimos (B/. 49,460,393.46).

En otras palabras, para este Tribunal, los argumentos esbozados por la recurrente en relación con el pago de intereses moratorios y la modificación del contrato con sustento en el principio del equilibrio económico-financieros, no se compadecen con

las piezas procesales que constan en el expediente, pues estas ponen de manifiesto que, el **IDAAN**, accedió a dichas peticiones, lo que sugiere que no se trata de un tema controvertido en el proceso; aunado al hecho que, el Contrato No. 111-2015, fue objeto de otras tres (3) modificaciones, las cuales, además de extender el plazo de ejecución contractual, incrementaron el monto de la contratación, específicamente en el caso de las últimas dos (2) adendas realizadas.

De ello se infiere que, sobre los puntos antes señalados, ya hubo un pronunciamiento previo por parte de la entidad (el cual se expidió antes de que se activara la intervención de este Tribunal Administrativo) quien determinó que el reconocimiento del pago de intereses moratorios y la modificación del contrato para el restablecimiento del equilibrio contractual eran legalmente procedente; lo que se compadece con las fórmulas o soluciones jurídicas ofrecidas por la normativa especial aplicable al caso (Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública).

De esta forma, el Tribunal es de la convicción que, sobre esos puntos en concreto, ha operado el fenómeno jurídico conocido como "*cosa decidida administrativa*", en tanto que la entidad encargada de atenderlos (es decir, el **IDAAN** en su condición de cocontratante) se pronunció respecto de ellos.

Dicho esto, nos corresponde analizar el último argumento esbozado por la recurrente, relacionado con el cargo de incumplimiento que le endilgara la entidad para la resolución administrativa del Contrato No. 111-2015.

Sobre el particular, en el hecho quinto del escrito de apelación la contratista señala que "*siempre se mantuvo en cumplimiento de sus obligaciones, es decir desarrollando las actividades establecidas en el contrato, prueba de estas aseveraciones están las inspecciones en campo realizadas por el **IDAAN** que demuestran con evaluaciones en campo los avances de las obras*"[26].

Además, en el hecho siguiente del citado recurso se señala que "*de conformidad con el último cronograma aprobado por las partes del contrato No. 111-2015, se encuentra en término para la ejecución del contrato y en todo momento ha demostrado su firme disposición de cumplir sus obligaciones y de atender todas las observaciones efectuadas por la entidad contratante*[27]".

Ambos argumentos parecen estar relacionados con los cargos de incumplimiento que le endilgara la entidad, concernientes con los incisos 1 de la cláusula 72 del Contrato No. 111-2015, e incisos 1, 3, 6 y 8 del párrafo segundo de esa misma disposición del contrato.

Como se observa, los argumentos presentados por la recurrente parecen estar dirigidos a comprobar su permanencia en la obra o bien, el hecho de que se mantuvo "*desarrollando las actividades establecidas en el contrato*", a los fines de demostrar que no incurrió en las causales de incumplimiento señaladas en el párrafos anterior, en especial las contempladas en los incisos 1 y 6 del párrafo segundo de las cláusula 72 del contrato, relativo a la "*interrupción de la ejecución de la Obra por decisión unilateral del Contratista*", y al "*abandono o suspensión de la Obra sin autorización del IDAAN*".

---

[26] Véase lo indicado por la recurrente en la pág. 8 del escrito de apelación.
[27] Op. Cit., hecho sexto.

Huelga señalar que el análisis de estas argumentaciones se realiza a la luz de los hechos explicitados en la decisión de resolución administrativa del contrato y de las actuaciones que precedieron a la adopción o emisión de ese acto administrativo, léase la nota o carta de intención de resolución del Contrato No. 111-2015.

Esto último, tomando en cuenta que, en la parte motiva de la Resolución Ejecutiva No. 132-2022 de 7 de noviembre de 2022 (acto de resolución administrativa del contrato) la entidad manifestó que "*las razones por las cuales el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), decide Resolver Administrativamente el Contrato No. 111-2015, se encuentran claramente señaladas en la Nota No. 623-DE, de 19 de octubre del año 2022, la cual fue publicada en el sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compras"* (sic)" (p. 2 del citado acto administrativo). (El subrayado es nuestro).

Además, para resolver el tema planteado, el Tribunal se sirve de las piezas procesales que componen el expediente administrativo, atendiendo lo dispuesto en el artículo 132 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, en donde se señala "*[l]a entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tarar el día hábiles siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas*", en concordancia con el artículo 354 del Decreto Ejecutivo N°. 366 de 28 de diciembre de 2006, que reglamenta esa excerta legal, en donde se indica que, las decisiones del Tribunal deben sustentarse en los hechos y pruebas que obran en autos.

En este sentido, es *parcialmente* cierto lo afirmado por la recurrente en el sentido que "*se mantuvo en cumplimiento de sus obligaciones, es decir desarrollando las actividades establecidas en el contrato*". Esto se infiere de la lectura del expediente administrativo de donde se extrae que, antes de la resolución del contrato, llevó a cabo algunas de las actividades propias del proyecto.

Empero, una atenda revisión de la carta de intención de resolución administrativa y de *todas* las piezas que conforman el expediente administrativo sugiere que, la contratante (**IDAAN**), no le endilga a la contratista el *abono absoluto de la obra*, sino la suspensión de sus obligaciones que representen "*avances significativos para el proyecto*" (foja N°. 3127 del expediente administrativo) entre los cuales se destaca "*la ejecución de trabajos propios del sistema de alcantarillado*" (foja N°. 3127 del citado expediente).

En efecto, mediante la nota N°. 855-22-DNING de 14 de julio de 2022, recibida el 15 de julio de 2022, el **IDAAN** le manifestó a la contratista su preocupación en relación con lo anterior (falta de avances significativos para el proyecto), pues "*[e]n los últimos meses [del año 2022], solo se ha trabajado en la instalación de acometidas domiciliarias, actividades de mitigación de impacto ambiental y en los últimos días, ha iniciado la avanzada social para la construcción de las conexiones intradomiciliarias en la zona de Baseline*" (foja N°. 3127 del expediente administrativo). (El subrayado es nuestro).

Esa "*preocupación*" de la entidad fue expuesta a la contratista en reiteradas ocasiones a lo largo del citado año 2022.

De hecho, pareciera que esas mismas preocupaciones promovieron la expedición de un Informe Técnico-Financiero de fecha 17 de mayo de 2022, visible a fojas N°. 3039-3047 del expediente administrativo, con el cual se buscaba sustentar las

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

razones para resolución administrativa del contrato.

Si bien este Informe Técnico-Financiero de 17 de mayo de 2022, parece no haber prosperado, por cuanto que, la entidad, no procedió con la resolución administrativa del contrato a la luz de su contenido, sino que lo hizo en el mes de noviembre de 2022; el mismo evidencia que, las causales invocadas por la entidad para la terminación anticipada del contrato, se remontan a inicio del año 2022, con lo que se confirma lo indicado *ut supra* en el sentido que, la contratante (**IDAAN**), parece haber extremado el ejercicio de la facultad de resolución del contrato a los fines de dar continuidad al proyecto.

Para los efectos de la presente decisión, consideramos oportuno hacer un breve recuento de algunas de las notas emitidas por la entidad en donde le advirtió a la contratista su preocupación en relación con la *falta de avances significativos en el proyecto*.

Así, se tiene que, mediante la nota N°. 82-22-DNING de 19 de enero de 2022, la entidad le reitera al Consorcio JOCA-IPC una serie de notas emitidas con anterioridad a esa fecha, en donde le solicitaba que retomara las "*actividades pendientes por realizar*" (foja N°. 2926 del expediente administrativo).

Además, en la citada nota, el **IDAAN** le endilga a la contratista que mantiene:

> "*[f]alta de disposición de personal, material y equipos suficientes y en buenas condiciones, que permitan retomar la ejecución de las obras objeto del alcance del contrato, toda vez que no se registran avances significativos desde mediados de noviembre de 2021*" (foja N°. 2926 del expediente administrativo).

Veamos el contenido de la citada nota, recibida el 20 de enero de 2022, para mayor abundamiento de las partes:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN

19 de enero de 2022

Nota 82-22-DNING

Ingeniero
Carlos Artacho
Gerente de Proyectos
Consorcio JOCA-IPC
E. S. D.

Ref: Contrato No. 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado de Changuinola y Diseño y Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas"
Asunto: Incumplimiento de actividades pendientes.

Estimado Ingeniero Artacho:

En atención a las notas 940-21-DNING, 1023-21-DNING, 1492-21-DNING, 1156-21-DNING, 1386-21-DNING, donde el IDAAN indica al Consorcio JOCA-IPC las actividades que tienen pendientes por realizar, le solicitamos retomar inmediatamente la realización de las mismas.

Cabe resaltar, que aún no ha entregado el cronograma general de reactivación del proyecto. Por lo que se continúan reflejando las siguientes situaciones:

1. Falta de disposición de personal, material y equipos suficientes y en buenas condiciones, que permitan retomar la ejecución de las obras objeto del alcance del contrato, toda vez que no se registran avances significativos desde mediados de noviembre de 2021. Hacemos especial énfasis en que no se ha dado cumplimiento a los compromisos comunitarios adquiridos con respecto a los sectores de Finca 8, Finca 6, COOBANA y Swiche 4, indicados en la nota 940-21-DNING-DIO.
2. Falta de atención oportuna en el seguimiento de parámetros ambientales, sociales y de seguridad, que permitan mitigar los efectos derivados de las actividades ejecutadas hasta el momento.

La desatención de estas solicitudes, continúa aumentando el descontento de la población de Changuinola, por lo que reiteramos cumplir con las instrucciones dadas en las notas arriba mencionadas, en el menor tiempo posible.

Sin otro particular,

Atentamente,

ING. JULIO LASSO VACCARO
Director Nacional de Ingeniería

RECIBIDO
Dirección Ejecutiva
20 ENE 2022
Hora: 3:07

cc. Aseguradora — Nacional de Seguros
MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo
Lic. César Berbey — Asesor Legal
Ing. Miguel Osorio — Sub Director Nacional de Obra Civil
Ing. Karla Delgado — Director de Proyecto CONSORCIO AQUA 3

RECIBIDO NACIONAL
20 ENE 2022
RECIBIDO
2986
3013

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

Posteriormente, el 21 de abril de 2022, la entidad emitió la nota N°. 436-22-DNING de 21 de abril de 2022, recibida el 26 de abril de 2022, en donde, además de darle seguimiento a la nota exhibida *ut supra*[28], le comunica a la contratista que "*a la fecha se evidencia que el Contratista se mantiene sin realizar actividades constructivas en los siguientes componentes: • Planta de tratamiento de aguas residuales. / • Estaciones de bombeo de aguas residuales. / • Redes, colectoras y líneas de impulsión sanitarias. / • Cámaras de inspección. / • Pruebas de calidad al sistema. / • Reposición de pavimentos.*" (Foja N°. 2986 del expediente administrativo).

Adicionalmente, es preciso indicar que, en esa misma nota, la entidad le solicita a la contratista que "*de manera inmediata, el Consorcio JOCA-IPC reactive las actividades antes descritas; toda vez que la falta de atención de estas, incurre en incumplimiento contractuales descritos en la CLÁUSULA SEPTUAGÉSIMA SEGUNDA del Contrato que pudiera dar lugar a la resolución administrativa del mismo…*" (Foja N°. 2986 del expediente administrativo). (El subrayado es del Tribunal). Para mayor abundamiento de la presente decisión, se exhibe la citada nota, cuyo contenido es del tenor siguiente:

[28] Valga señalar que, este Tribunal, no encontró en el expediente administrativo ninguna respuesta por parte de la contratista a lo indicado o manifestado en la nota N°. 82-22-DNING de 19 de enero de 2022, antes citada.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS
Secretaría General

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

IDAAN

21 de abril de 2022
Nota 463-22-DNING

RECIBIDO
Nombre: Gabriela González.
Fecha: 26-04-2022.
CONSORCIO JOCA IPC

Ingeniero
CARLOS ARTACHO
Gerente de Proyectos
Consorcio JOCA-IPC
E. S. D.

Ref: Contrato No. 111-2015- "Construcción del Sistema de Alcantarillado de Changuinola y Diseño y Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas""
Asunto: Ejecución de Actividades Pendientes.

Estimado Señor Artacho:

En seguimiento a la Nota N°82-22-DNING, en donde la Institución solicitó al Consorcio JOCA-IPC la presentación de un cronograma de trabajo y la reactivación inmediata de las actividades en campo. Le comunicamos que a la fecha se evidencia que el Contratista se mantiene sin realizar actividades constructivas en los siguientes componentes:

- Planta de tratamiento de aguas residuales.
- Estaciones de bombeo de aguas residuales.
- Redes, colectoras y líneas de impulsión sanitarias.
- Cámaras de inspección.
- Pruebas de calidad al sistema.
- Reposición de pavimentos.

Por lo antes manifestado, solicitamos que de manera inmediata, el Consorcio JOCA-IPC reactive las actividades antes descritas; toda vez que la falta de atención de estas, incurre en incumplimientos contractuales descritos en la CLAUSULA SEPTUAGESIMA SEGUNDA del Contrato que pudiera dar lugar a la resolución administrativa del mismo, basado en:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
IDAAN
21 de abril de 2022
Nota 463-22-DNING

- La interrupción de la ejecución de la Obra por decisión unilateral del Contratista.
- El Contratista se rehúsa a llevar a cabo la obra o cualquier parte de la misma con la diligencia que garantice su terminación satisfactoria dentro de los plazos de tiempo acordados.
- El Contratista no dispone del personal, ni del equipo con la calidad, capacidad y en la cantidad necesaria, para efectuar satisfactoriamente la obra dentro del periodo fijado.

Atentamente,

MSc. Juan Antonio Ducruet
Director Ejecutivo

JEVIA/lr

CC: Ing. Julio Lasso Vaccaro – Director Nacional de Ingeniería del IDAAN.
Lic. César Berbey – Jefe de Asesoría Legal del IDAAN
Ing. Víctor Serrano – Director Regional de Bocas del Toro
PM Consorcio AQUA3

(Lo subrayado es del Tribunal).

De igual forma, a fojas N°. 3039-3047 del expediente administrativo, consta el

Informe Técnico-Financiero para la Resolución Administrativa del Contrato de fecha 17 de mayo de 2022 (citado en páginas anteriores) en donde se señaló lo siguiente en relación con los presuntos incumplimientos incurridos por la contratista:

> "*[p]or medio de las reuniones de seguimiento, se han reportado situaciones que están perjudicando el avance del proyecto y a la fecha el contratista no ha dispuesto de los recursos necesarios en la cantidad, calidad y capacidad necesaria para cumplir con los compromisos contractuales adquiridos por la institución, lo que quedó evidenciado en las reuniones de campo…*" (Foja N°. 3040 del referido expediente).

Además, en ese mismo Informe Técnico-Financiero[29] se expuso que:

> "*[p]osteriormente se enviaron las Notas 1387-21-DNING-DIO del 22 de noviembre de 2021 […] 1492-21-DNING-DIO del 13 de diciembre de 2021 […] y 82-22-DNING del 19 de enero de 2022 […] y 463-22-DNING del 21 de abril de 22 en la cual se señala que el contratista mantiene sin realizar actividades constructivas de acuerdo al cronograma de trabajo en los siguientes componentes: • Planta de tratamiento de aguas residuales. / • Estaciones de bombeo de aguas residuales. / • Redes, colectoras y líneas de impulsión sanitarias. / • Cámaras de inspección. / • Pruebas de calidad al sistema. / • Reposición de pavimentos*" (Foja N°. 3040 del expediente administrativo).

Después, el 14 de julio de 2022, la entidad emitió la nota N°. 855-22-DNING, recibida el 15 de julio de 2022, en donde le reiteró a la contratista su preocupación, ya que "*a la fecha no se registran trabajos que representen avances significativos para el proyecto. Lo anterior se evidencia en los plazos transcurridos sin la ejecución de trabajos propios del sistema de alcantarillado, tal como se detalla a continuación: • Instalación de Tubería: realizada por última vez en abril de 2022, con un total de 12 metros. / • Cámaras de Inspección Sanitaria: se ejecutaron 7 cámaras en el mes de marzo de 2022. / • Construcción de Estaciones de Bombeo: desde marzo de 2020 no se registra actividad. / • Planta de Tratamiento de Aguas Residuales: desde febrero de 2021 no se registra avance en la obra civil.* (Foja N°. 3127 del expediente administrativo). (El subrayado es del **IDAAN**).

Veamos el contenido de la nota citada en el párrafo anterior, para los fines de la presente decisión:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL —
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN

14 de julio de 2022
Nota 855-22-DNING

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
CONSORCIO JOCA-IPC
E. S. D

Referencia: Contrato No. 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR""
Asunto: *Estatus del Proyecto*

Estimado Ing. Artacho:

Por medio de la presente, le reiteramos nuestra preocupación, ya que a la fecha no se registran trabajos que representen avances significativos para el proyecto. Lo anterior se evidencia en los plazos transcurridos sin la ejecución de trabajos propios del sistema de alcantarillado, tal como se detalla a continuación:

[29] Conviene reiterar que este Informe Técnico-Financiero (17/mayo/2022) no se utilizó como sustento para resolver administrativamente el contrato. Sin embargo, en tanto que integra el expediente administrativo, demuestra que la entidad, en reiteradas ocasiones, le informó a la contratista sobre las preocupaciones que mantenía respecto del avance de la obra o actividades de construcción.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

- Instalación de Tubería: realizada por última vez en abril de 2022, con un total de 12 metros.
- Cámaras de Inspección Sanitaria: se ejecutaron 7 cámaras de inspección en el mes de marzo de 2022.
- Construcción de Estaciones de Bombeo: desde marzo de 2020 no se registra actividad.
- Planta de Tratamiento de Aguas Residuales: desde febrero de 2021 no se registra avance en la obra civil.

En los últimos meses, solo se ha trabajado en la instalación de acometidas domiciliarias, actividades de mitigación de impacto ambiental y en los últimos días, ha iniciado la avanzada social para la construcción de las conexiones intradomiciliarias en la zona de Baseline. Sin embargo, la falta de avance constructivo, ha afectado la continuidad de la pavimentación definitiva de las calles por parte del Ministerio de Obras Públicas. Le recordamos que este 3 de agosto de 2022, el CONSORCIO JOCA-IPC debe asistir a reunión con las Fuerzas Vivas y Autoridades Locales de la Provincia de Bocas del Toro, para dar seguimiento a los Acuerdos pactados entre las partes, los cuales a la fecha se están incumpliendo.

Atentamente,

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

JLV/AC/lr

Copia: **Aseguradora Nacional**
AQUA3

RECIBIDO
Nombre: Karla Perez
Fecha: 15/7/2022
CONSORCIO JOCA IPC

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Acto seguido, mediante la nota N°. 974-22-DNING de 10 de agosto de 2022, recibida ese mismo día por la contratista, el **IDAAN** le indicó a aquella los siguiente: "*dando continuidad a los compromisos del Consorcio JOCA-IPC, le indicamos que "**no observamos avances constructivos en el proyecto de la referencia**", relacionados a la instalación de tuberías de alcantarillado y tampoco se están llevando a cabo pruebas de calidad para verificación/liberación de trabajos ejecutados en el sistema; a pesar de tener la posibilidad de trabajar en las estructuras del proyecto (Estaciones de Bombeo y PTAR)*" (Foja N°. 3161 del expediente administrativo). (El subrayado es del Tribunal).

Adicionalmente, en esa misma nota, la entidad le informó a la contratista que "*[l]as actividades realizadas durante la semana anterior se enfocaron en la ejecución de treinta y seis (36) conexiones intradomiciliarias; además de pruebas de hermeticidad, en el sector de Villa Verde. Es de suma importancia atender esta solicitud, para disminuir las discrepancias sociales con la población de Changuinola y cumplir con los compromisos adquiridos con el MOP, para la ejecución de su proyecto de rehabilitación y construcción de calles con la Contratista BAGATRAC*" (Foja N°. 3161 del referido expediente). (El subrayado es nuestro).

A los fines de la presente resolución, se exhibe el contenido explícito de la mencionada nota, para mayor abundamiento de las partes:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL —
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

IDAAN

Nota 974-22-DNING
10 de agosto de 2022

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
Consorcio JOCA-IPC
E. S. D.

RECIBIDO
Nombre: Carlos Artacho
Fecha: 10-08-22
CONSORCIO JOCA IPC

Ref: Cont. N° 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR"
Asunto: *Seguimiento de Obra y Cumplimiento de Acuerdos*

Estimado Ingeniero Artacho:

Por medio de la presente, le informamos que dando continuidad a los compromisos del Consorcio JOCA-IPC, le indicamos que ***"no observamos avances constructivos en el proyecto de la referencia"***, relacionados a la instalación de tuberías de alcantarillado y tampoco se están llevando a cabo pruebas de calidad para verificación/liberación de trabajos ejecutados en el sistema; a pesar de tener la posibilidad de trabajar en las estructuras del proyecto (Estaciones de Bombeo y PTAR).

Las actividades realizadas durante la semana anterior se enfocaron en la ejecución de treinta y seis (36) conexiones intradomiciliarias; además de pruebas de hermeticidad, en el sector de Villa Verde. Es de suma importancia atender esta solicitud, para disminuir las discrepancias sociales con la población de Changuinola y cumplir con los compromisos adquiridos con el MOP, para la ejecución de su proyecto de rehabilitación y construcción de calles con la Contratista BAGATRAC.

Le recordamos que el próximo veinticuatro (24) de agosto de 2022 en Changuinola, a las 10AM, se realizará una reunión de seguimiento a los Acuerdos del tres (3) de agosto, con la participación de las Autoridades Locales y grupos organizados. Ante lo anterior, Insistimos en la URGENCIA de cumplir con todo lo pactado.

Sin más por el momento, se despide de usted.

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

AC/lr

CC: MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo – IDAAN
Lic. Cesar Berbey — Jefe de Asesoría Legal – IDAAN
Ing. Victor Serrano — Director Regional de Bocas Del Toro - IDAAN
Aseguradora Nacional de Seguros

2022 AGO 10 2:44PM
ASESORIA LEGAL-IDAAN

Acto seguido, el 31 de agosto de 2022, la entidad, en el marco del procedimiento de aprobación del cronograma presentado por la contratista para la ejecución de los puntos críticos del proyecto[30], le advirtió que tenía pendiente la ejecución de "*componentes fundamentales*"; mismos que coinciden o corresponden con las actividades enunciadas en páginas anteriores, respecto de las cuales, según la contratante (**IDAAN**) ya había manifestado su preocupación, por cuanto que no registraban "*avances significativos para el proyecto*".

En efecto, a través de la nota N°. 1063-22-DNING de 31 de agosto de 2022, recibida el 5 de septiembre de 2022, visible a foja N°. 3171 del expediente administrativo, la entidad le informó a la contratista lo que sigue: "*[e]s importante aclarar que el Alcance del Contrato N°111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas", incluye de forma general los siguientes componentes: • Diseño de Planos y Especificaciones Técnicas del Sistema de Tratamiento. / • Construcción del Alcantarillado Sanitario: instalación de tubería, conexiones domiciliarias, cámaras de inspección y reposición de vías. / • Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). / • Construcción de 5 Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales (EBAR). / • Construcción de 2,000 Conexiones Intradomiciliarias*".

[30] En relación con los "*puntos críticos del proyecto*", una atenta lectura del expediente administrativo sugiere que, los mismos, estaban relacionados con una serie de actividades, las cuales debían ser atendidas por la contratista con carácter de urgencia para disminuir "*las discrepancias sociales con la población de Changuinola, y cumplir con los compromisos adquiridos con el MOP para la ejecución de su proyecto de rehabilitación y construcción de calles*". Estas formaban parte integral del objeto contractual. Sin embargo, su ejecución era prioritaria, por las razones enunciada, según lo acordado en una reunión sostenida por las partes el 11 de abril de 2022. Para una lectura ampliada de este tema, puede consultarse la nota N°. 784-22-DNING de 30 de junio de 2022, visible a foja N°. 3081-3082 del citado expediente.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

Además, en esa misma nota, el IDAAN le informó a la contratista que "*[a] la fecha, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales, como la construcción de las Estaciones de Bombeo, culminación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales e instalación de Redes Sanitarias y Líneas de Impulsión, de los cuales no se registra avance. Dicha situación pone en riesgo la culminación del proyecto dentro del plazo establecido".* (Foja N°. 3170 del expediente administrativo). (El subrayado es nuestro).

Veamos el contenido de la nota indicada en párrafos anteriores, para mayor abundamiento del tema en estudio:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

IDAAN

COPIA
IDAAN
RECIBIDO
Dirección Ejecutiva
05 SEP 2022
Hora:

05 SEP 2022

Nota 1063-22-DNING
31 de agosto de 2022

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
CONSORCIO JOCA-IPC
E. S. D.

Ref. Contrato N°111-2015, "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR"
Asunto: *Puntos Críticos y Reactivación de Componentes de Obra.*

Estimado Ingeniero Artacho:

Por medio de la presente, damos respuesta a la Nota No. 314 del CONSORCIO JOCA-IPC, en la cual manifiestan que a la fecha, están a la espera de aceptación del IDAAN del cronograma denominado "Puntos Críticos", para el inicio de las actividades constructivas.

Al respecto, tenemos a bien manifestar que hemos revisado lo indicado, en el Pliego de Cargos y el Contrato entre las partes y a continuación tenemos a bien comunicarles las siguientes observaciones:

1. Con respecto al cronograma de puntos críticos, hemos realizado la revisión correspondiente y el mismo contiene actividades que quedaron pendientes desde el año 2019 y que han generado malestar en la población de Changuinola, toda vez que no permite la reposición de las vías afectadas por el CONSORCIO JOCA-IPC . Sobre este cronograma, no tenemos inconveniente con su inicio; sin embargo, con el objeto de agilizar el cierre de dichos pendientes, el Contratista debe considerar lo siguiente:

   - Trabajar en zonas paralelas como lo son Finca 12 y El Pure.
   - Realizar trabajos en jornadas nocturnas, en aquellas zonas en donde se impacta el movimiento comercial (Suiche 4/El Pure).
   - Contar con entibados en buen estado o alternativas que garanticen la seguridad en la obra.
   - Contar con material y recurso humano suficiente.
   - Disponer de equipos aptos, en las cantidades y capacidad cónsona con los trabajos a ejecutar.
   - Contar con los todos los permisos requeridos vigentes, así como realizar las divulgaciones de las obras a realizar.

Olga Sánchez
5/9/2022

www.idaan.gob.pa

1 | 2

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL — | INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN

Nota 1063-22-DNING
31de agosto de 2022

2. Es importante aclarar que el Alcance del Contrato N°111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas", incluye de forma general los siguientes componentes:

- Diseño de Planos y Especificaciones Técnicas del Sistema de Tratamiento.
- Construcción del Alcantarillado Sanitario: instalación de tubería, conexiones domiciliarias, cámaras de inspección y reposición de vías.
- Construcción de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).
- Construcción de 5 Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales (EBAR).
- Construcción de 2,000 Conexiones Intradomiciliarias.

A la fecha, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales, como la construcción de las Estaciones de Bombeo, culminación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales e instalación de Redes Sanitarias y Líneas de Impulsión, de los cuales no se registra avance a la fecha. Dicha situación pone en riesgo la culminación del proyecto dentro del plazo establecido.

Por último, le comunicamos que en atención a los compromisos adquiridos bajo el contrato de la referencia, es imprescindible que se retome en el menor tiempo posible, todos los componentes del proyecto. Adicionalmente, le solicitamos la entrega del cronograma de obra, de acuerdo con la extensión de plazo contractual comunicado mediante la Nota No. 251-2022-AL.

Sin otro particular,

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

ACfr/

Copia: MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo-IDAAN
Lic. Cesar Berbey — Jefe de Asesoría Legal-IDAAN
AQUA3
Aseguradora Nacional de Seguros

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

Después, el 19 de septiembre de 2022, la entidad, mediante la nota N°. 1147-22-DNING, recibida el 20 de septiembre de 2022, le reitera a la contratista que"*a la fecha no se registran actividades que representen avances significativos para el proyecto de la referencia.* [Por cuanto que] [a] *la fecha, solo se han limitado a la atención de puntos críticos e instalación de conexiones intradomiciliarias, sin embargo, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales del sistema sanitario como lo son: • Instalación de redes sanitarias en los sectores de Finca 12, el Pure, Ave. Omar Torrijos, Finca 66, Swiche 4, Finca 6, COBANA., Lincoln Creek, Ave. 17 de Abril, Barriada el Mayor B, Finca 8, / • Instalación de líneas de impulsión de la Red A y Red B, parte de la Red. C / • Construcción de las 5 estaciones de bombeo de aguas residuales (EBAR) del proyecto, incluyendo el equipamiento de estas. / • Culminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, incluyendo el equipamiento*" (Foja N°. 3238 del expediente administrativo). (El subrayado es nuestro).

Además, es de destacar que la entidad le indicó a la contratista en la mencionada nota que "[l]***a situación antes descrita pone en riesgo la culminación del proyecto dentro del plazo establecido en la Adenda N° 4.*** *En función de lo anterior, y en atención a lo estipulado en la Cláusula N° 10 del Contrato, obligaciones del Contratista, se le recomienda tomar las medidas correctivas pertinentes, para cumplir con compromisos adquiridos bajo el contrato 111-2015,*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

evitando la aplicación la cláusula No. 72. Terminación del Contrato" (Foja N°. 3238 del expediente administrativo). (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Respecto de la adenda N°. 4 al contrato, es preciso recordar que, la misma, fue aprobada por la entidad contratante, según lo dispuesto en la nota N°. 800-22-DNING de 30 de junio de 2022 (Foja N°. 3083 del expediente administrativo).

Sin embargo, esta no se llegó a perfeccionar, porque la contratista no entregó los documentos necesarios para ello, tal como se documentó en las páginas 21-23 de la presente decisión.

Siendo esto así, lo indicado por el **IDAAN** en relación con que "[l]***a situación antes descrita pone en riesgo la culminación del proyecto dentro del plazo establecido en la Adenda N° 4***", es especialmente relevante a los efectos del presente caso, pues, para la fecha del 19 de septiembre de 2022 (en la que se expidió la citada nota N°. 1147-22-DNING), el periodo para la ***fase de construcción*** ya había precluido.

Esto, tomando en consideración que el término de mil ochocientos diecisiete (1,817) días calendario otorgados para ello (es decir, para la ***construcción*** del proyecto) según lo acordado en el inciso b de la cláusula cuarta de la adenda N°. 3 al Contrato No. 111-2015, precluía el 11 de junio de 2022, conforme a lo anotado en el Informe Técnico para la Concesión de la Adenda N°. 4, emitido por el *project manager* del proyecto que nos ocupa, visible a foja N°. 3133 del expediente administrativo.

Dicho esto, a los fines de la presente resolución, se exhibe el contenido de la nota N°. 1147-22-DNING, recibida el 20 de septiembre de 2022, antes enunciada:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL —
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN
IDAAN RECIBIDO Dirección Ejecutiva
20 SEP 2022
Hora:

19 de septiembre de 2022
Nota 1147-22-DNING

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
Consorcio JOCA-IPC
E. S. D.

Ref: Cont. N° 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR"
Asunto: *Seguimiento de Obra y Cumplimiento de Acuerdos*

Estimado Ingeniero Artacho:

Por medio de la presente, le informamos que dando continuidad a los compromisos del Consorcio JOCA-IPC, le indicamos que a la fecha no se registran actividades que representen avances significativos para el proyecto de la referencia.

A la fecha, solo se han limitado a la atención de puntos críticos e instalación de conexiones intradomiciliarias, sin embargo, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales del sistema sanitario como lo son:

- Instalación de redes sanitarias en los sectores de Finca 12, el Pure, Ave. Omar Torrijos, Finca 66, Swiche 4, Finca 6, COBANA., Lincoln Creek, Ave. 17 de Abril, Barriada el Mayor B, Finca 8,
- Instalación de líneas de impulsión de la Red A y Red B, parte de la Red. C
- Construcción de las 5 estaciones de bombeo de aguas residuales (EBAR) del proyecto, incluyendo el equipamiento de estas.
- Culminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, incluyendo el equipamiento.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

La situación antes descrita pone en riesgo la culminación del proyecto dentro del plazo establecido en la Adenda N° 4.

En función a lo anterior, y en atención a lo estipulado en la Cláusula N° 10 del Contrato, Obligaciones del Contratista, se le recomienda tomar las medidas correctivas pertinentes, para cumplir con compromisos adquiridos bajo el contrato 111-2015, evitando la aplicación la cláusula No. 72. Terminación del Contrato.

Sin más por el momento, se despide de usted.

RECIBIDO
Nombre: ARTURO MORÁNCE
Fecha: 30/09/2022
CONSORCIO JOCA IPC

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

ACIIr

CC: MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo – IDAAN
Lic. Cesar Berbey — Jefe de Asesoría Legal – IDAAN
Ing. Victor Serrano — Director Regional de Bocas Del Toro - IDAAN
Aseguradora Nacional de Seguros

20 SEP 2022

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

Aunado a ello, el 29 de septiembre de 2022, la entidad, mediante la nota N°. 1221-22-DNING, recibida el 30 de septiembre de 2022 (visible a foja N°. 3210 del expediente administrativo) le reiteró a la contratista su "*preocupación, toda vez que a la fecha no se registran avances significativos en la atención de los puntos críticos del proyecto de la referencia*".

En la misma se señala que:

> "*a pesar de haberse iniciado las actividades pendientes en el punto crítico de Finca 12, de acuerdo a lo señalado en la Nota 315 de JOCA-IPC; a la fecha no presentan el avance esperado en las actividades de construcción de las cámaras de inspección, construcción de acometidas domiciliarias, instalación de tuberías, colocación de subestructuras de pavimento y pruebas de calidad, necesarias para culminar este sector*" (Foja N°. 3210 del expediente administrativo).

Por ello, se le solicita a la contratista que tome "*las medidas correctivas pertinentes, para cumplir con compromisos adquiridos bajo el Contrato 111-2015, evitando la aplicación de la Cláusula No. 72. Terminación del Contrato*". (Foja N°. 3210 del precitado expediente). (El subrayado es del Tribunal).

Para mayor abundamiento de la presente decisión, se exhibe la nota N°. 1221-22-DNING, recibida el 30 de septiembre de 2022, citada en párrafos anteriores:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Secretaría General
CONTRATACIONES PÚBLICAS

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN

IDAAN
RECIBIDO
Dirección Ejecutiva
Hora: 2:45 pm

29 de septiembre de 2022
Nota 1221-22-DNING

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
CONSORCIO JOCA-IPC
E. S. D.

Ref: Cont. N° 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR"
Asunto: *Seguimiento de Puntos Críticos*

Estimado Ingeniero Artacho:

Por medio de la presente, le informamos que dando continuidad a los compromisos del CONSORCIO JOCA-IPC, le reiteramos nuestra preocupación, toda vez que a la fecha no se registran avances significativos en la atención de los puntos críticos del proyecto de la referencia.

Al respecto, a pesar de haberse iniciado las actividades pendientes en el punto crítico de Finca 12, de acuerdo a lo señalado en la Nota 315 de JOCA-IPC; a la fecha no presentan el avance esperado en las actividades de construcción de las cámaras de inspección, construcción de acometidas domiciliarias, instalación de tuberías, colocación de subestructuras de pavimento y pruebas de calidad, necesarias para culminar este sector. Por lo antes señalado y con el objetivo de finalizar el día 30 de septiembre de 2022, los cinco (5) primeros puntos críticos, según lo acordado en las reuniones interinstitucionales del 3 de agosto, 14 y 23 de septiembre del presente año, realizadas en las oficinas del MEF en Changuinola; reiteramos la necesidad de aumentar los recursos para trabajar en paralelo y finalizar los sectores acordados; de manera que los mismos sean liberados para su pavimentación. Es esencial tener en cuenta los trabajos pendientes, en todos los sectores donde se necesiten liberar tramos para que puedan ser pavimentados por el MOP; como son Finca 6, Ave. Omar Torrijos y la Ave. 17 de Abril, entre otros.

En función de lo anterior y en atención a lo estipulado en la Cláusula N° 10 del Contrato, Obligaciones del Contratista, se le recomienda tomar las medidas correctivas pertinentes, para cumplir con compromisos adquiridos bajo el Contrato 111-2015, evitando la aplicación la Cláusula No. 72, Terminación del Contrato.

Sin más por el momento, se despide de usted.

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

RECIBIDO
Nombre: Arturo Martínez
Fecha: 30/09/2022
CONSORCIO JOCA IPC

AC/lr

CC: MSc. Juan Antonio Ducruet — Director Ejecutivo – IDAAN
Lic. Cesar Berbey — Jefe de Asesoría Legal – IDAAN
Ing. Victor Serrano — Director Regional de Bocas Del Toro - IDAAN
Aseguradora Nacional de Seguros

www.idaan.gob.pa

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

Posteriormente, el 19 de octubre de 2022, la entidad contratante, mediante la nota N°. 1303-22-DNING, recibida el 21 de octubre de 2022, le reitera a la contratista "*lo solicitado en la Nota 1174-22-DNING del 19 de septiembre de 2022 y en la cual planteábamos nuestra preocupación; toda vez que a la fecha, no se registran actividades que representen avances significativos para el proyecto de la referencia*" (Foja N°. 3295 del expediente administrativo). (El subrayado es nuestro).

Asimismo, en la citada nota N°. 1303-22-DNING de 19 de octubre de 2022, la entidad indica lo siguiente: *"[a]l momento, solo se han limitado a la atención de puntos críticos e instalación de conexiones intradomiciliarias; sin embargo, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales del sistema sanitario como lo son: • Instalación de redes sanitarias en los sectores de Finca 12, el Pure, Ave. Omar Torrijos, Finca 66, Swiche 4, Finca 6, COBANA., Lincoln Creek, Ave. 17 de Abril, Barriada el Mayor B, Finca 8, / • Instalación de líneas de impulsión de la Red A y Red B, parte de la Red. C / • Construcción de las 5 estaciones de bombeo de aguas residuales (EBAR) del proyecto, incluyendo el equipamiento de estas. / • Culminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

residuales, incluyendo el equipamiento" (Foja N°. 3295 del expediente administrativo).

Por último, un aspecto importante documentado en la nota antes citada, la entidad le advierte lo que sigue a la contratista:

> "*[l]a situación antes descrita, se ha venido suscitando desde hace ya varios meses y a pesar de los llamados de atención y a solicitud de aumento de recursos en el proyecto, no se cuenta con los medios técnicos y económicos, por parte del CONSORCIO JOCA IPC, para continuar con el objetivo del Contrato N° 111-2015, poniendo en riesgo la culminación del mismo, dentro del plazo establecido en la Adenda N°4*". (Foja N°. 3295 del expediente administrativo). (El subrayado es del Tribunal).

Veamos el contenido textual de la referida nota, para mayor abundamiento de las partes del proceso:

REPÚBLICA DE PANAMÁ — GOBIERNO NACIONAL —
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES

COPIA

IDAAN

19 de octubre de 2022
Nota 1303-22-DNING

Ingeniero
Carlos Artacho
Representante Legal
CONSORCIO JOCA-IPC
E. S. D.

RECIBIDO
Nombre: Bruno Morales
Fecha: 21/10/2022
CONSORCIO JOCA IPC

Ref: Cont. N° 111-2015 "Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Changuinola y Diseño y Construcción de la PTAR"
Asunto: *Estatus del Proyecto Changuinola.*

Estimado Ingeniero Artacho

Por medio de la presente, reiteramos lo solicitado en la Nota 1147-22-DNING del 19 de septiembre de 2022 y en la cual planteábamos nuestra preocupación; toda vez que a la fecha, no se registran actividades que representen avances significativos para el proyecto de la referencia.

Al momento, solo se han limitado a la atención de puntos críticos e instalación de conexiones intradomiciliarias; sin embargo, se mantiene pendiente la ejecución de componentes fundamentales del sistema sanitario como lo son:

- Instalación de redes sanitarias en los sectores de Finca 12, el Pure, Ave. Omar Torrijos, Finca 66, Swiche 4, Finca 6, COBANA., Lincoln Creek, Ave. 17 de Abril, Barriada el Mayor B, Finca 8.
- Instalación de líneas de impulsión de la Red A y Red B, parte de la Red. C
- Construcción de las 5 estaciones de bombeo de aguas residuales (EBAR) del proyecto, incluyendo el equipamiento de estas.
- Culminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, incluyendo el equipamiento.

La situación antes descrita, se ha venido suscitando desde hace ya varios meses y a pesar de los llamados de atención y la solicitud de aumento de recursos en el proyecto, **no se cuenta con los medios técnicos y económicos,** por parte del CONSORCIO JOCA IPC, para continuar con el objetivo del Contrato N° 111-2015, poniendo en riesgo la culminación del mismo, dentro del plazo establecido en la Adenda N°4.

Expuesto lo anterior, consideramos que no se han tomado las medidas pertinentes, para cumplir con todos los compromisos contractuales.

Sin más por el momento, se despide de usted.

Ing. Julio Lasso Vaccaro
Director Nacional de Ingeniería

AC/lr
CC: **MSc. Juan Antonio Ducruet** Director Ejecutivo – IDAAN
Lic. Cesar Berbey Jefe de Asesoría Legal – IDAAN
Aseguradora Nacional de Seguros

www.idaan.gob.pa

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Como se observa en esas notas, el incumplimiento endilgado por la entidad a la contratista está relacionado con la falta de ejecución de las actividades del proyecto que representaran "*avances significativos*", entre las cuales se destacan:

(i) La instalación de redes sanitarias en los sectores de Finca 12, el Puré, Ave. Omar Torrijos, Finca 66, Swiche 4, Finca 6, COBANA., Lincoln Creek, Ave. 17 de abril, Barriada el Mayor B, y la Finca 8;
(ii) La instalación de las líneas de impulsión de la Red A y la Red B, parte de la Red C;
(iii) La construcción de las cinco (5) estaciones de bombeo de aguas residuales (**EBAR**), incluyendo su equitación, y
(iv) La culminación de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (**PTAR**), incluyendo el equipamiento.

En otros términos, la interrupción de la ejecución de la obra por decisión unilateral de la contratista (inciso 1, párrafo segundo de la cláusula 72 del Contrato No. 111-2015) o el abandono o suspensión de la obra sin autorización de la contratante (**IDAAN**) [inciso 6 del citado párrafo de la cláusula 72 del contrato público que nos ocupa), constitutivos del incumplimiento del contrato público bajo examen, no guardan relación con la totalidad del proyecto, sino con el abandono o suspensión unilateral aquellas actividades que, según la entidad, representaban esos "*avances significativos*"; lo que ocurrió porque, la contratista, pareciera haberse limitado a la ejecución de los "*puntos críticos del proyecto*".

Y si bien la ejecución de los "*puntos críticos del proyecto*" era importante para la ejecución del objeto contractual, las notas emitidas por la entidad contratante, exhibidas en párrafos anteriores, evidencian que el resto de las actividades de construcción también lo eran, especialmente si se toma en consideración que, estas, se consideraban como "*componentes fundamentales del sistema sanitario*".

Dada la falta de atención por parte de la contratista a las notas de advertencias y solicitudes de aumento de recursos, la entidad llegó a la conclusión de que no "*cuenta con los medios técnicos y económicos [...] para continuar con el objeto del Contrato N° 111-201, poniendo en riesgo la culminación del mismo, dentro del plazo establecido en la Adenda N°4*", razón por la cual decidió ejercer la facultad de resolución administrativo del Contrato No. 111-2015.

Así las cosas, para este Tribunal Administrativo, las piezas procesales que constan en el expediente demuestran que, la decisión de resolución administrativa del contrato, contenida en la Resolución Ejecutiva N°130-2022 de 7 de noviembre de 2022, emitida por el **IDAAN**, goza de respaldo jurídico y probatorio. Por ello, no están llamados a prosperar los cargos de ilegalidad o bien, los argumentos y pretensiones esbozadas por la recurrente en relación con su revocatoria.

Antes bien, contrario a lo afirmado por la recurrente, este Tribunal considera que la resolución administrativa del contrato está respaldada por una correcta investigación de los hechos por los que se dio inicio al procedimiento para terminarlo anticipadamente; lo que pone de manifiesto que la decisión de la entidad no fue antojadiza, sino que respondió a un análisis técnico-jurídico de conveniencia y oportunidad.

En el ámbito que nos ocupa (de contratación estatal) es una norma de derecho plenamente asentada que, las entidades contratantes, deben realizar las técnicas de apoyo previstas en favor de los contratistas (entre las que se encuentran, según

Morón, la de la concesión de prórrogas al contrato[31]) las que se conjugan con el principio de continuidad del contrato, el cual, según Dromi[32]:

> "... *habilita a la Administración para exigir a su contratista la no interrupción de la ejecución del contrato, de modo que, en principio, no se vea ella interrumpida o suspendida por causa alguna. Toda cuestión vinculada a la ejecución contractual debe resolverse con sujeción al criterio de continuidad, pues los contratos administrativos, como todo contrato, se hacen para cumplirlos y se los debe ejecutar en la medida en que el interés público exige que esa ejecución sea ininterrumpida o continuada*" (p. 504). (El subrayado es del Tribunal).

Al respecto, continúa señalando el citado autor lo siguiente: "*Cuando el contratista interrumpe la ejecución contractual, la Administración debe hacer uso, en principio, de los medios que permitan lograr el cumplimiento o la ejecución del contrato, y no su rescisión, porque lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumple; por ello, la Administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión*" (p. 505). (El subrayado es nuestro).

Teniendo esto presente, la actuación de la entidad es compatible con el citado principio, pues, las pruebas que constan en el expediente demuestran que, antes de la resolución (definitiva) del contrato:

(i) En el año 2021, inició un proceso de terminación anticipada el cual suspendió en base a los descargos presentados por la contratista (al respecto, véase lo indicado en la parte motiva de la Resolución Ejecutiva No. 222-2021 de 25 de agosto de 2021);
(ii) Le concedió dos (2) prórrogas de tiempo a la contratista para la ejecución del objeto contractual, las cuales reposan en las adendas N°. 2 y 3 al Contrato No. 111-2015, mencionadas en páginas anteriores;
(iii) Modificó o incrementó el monto de la contratación en dos (2) ocasiones, según consta en las adendas N°. 2 y 3 al Contrato No. 111-2015, en atención a las solicitudes hechas por la contratista;
(iv) Le concedió a la contratista la tercera prórroga de tiempo solicitada, misma que corresponde al trámite iniciado para la realización de la adenda N°. 4 al Contrato No. 111-2015, la cual no se formalizó, porque la contratista no le entregó a la contratante (**IDAAN**) los documentos necesarios para ello[33];
(v) Extremó las medidas tendientes a la ejecución del objeto contractual, en tanto que, en reiteradas ocasiones, a lo largo del año 2022, le solicitó a la contratista que tomara las acciones pertinentes y destinara más recursos para cumplir con los compromisos adquiridos, lo que parece no haberse no haberse configurado, porque la entidad decidió resolver administrativamente el contrato.

Dicho esto, en cuanto a la sanción de inhabilitación impuesta a la contratista (la cual se tasó en un [1] año, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo de la parte resolutiva del acto administrativo impugnado) la misma parece ser proporcional en relación con la reincidencia, la cuantía del contrato y la gravedad o el daño ocasionado al Estado por el incumplimiento del contrato; en especial teniendo en cuenta el porcentaje de avance de la obra.
Por último, en cuanto al incidente de nulidad presentado por la recurrente el 16 de

---

[31] Morón, J. C. (2019): La buena administración contractual y el contratista como colaborador de la administración. *Revista de Derecho Administrativo,* n° 18 (octubre), pp. 13-23.
[32] Dromi, J. R. (2010): *Licitación pública*. Imprenta Buschi, S. A., Buenos Aires.
[33] Téngase presente que los documentos necesarios para la formalización de la adenda N°. 4, fueron solicitados por la entidad en al menos dos (2) ocasiones (después de su aprobación), tal como se documentó arriba, en las páginas 20-22 de la presente decisión.

octubre de 2024, en donde solicitó que el Tribunal declarara, de manera previa y especial, la nulidad del acto administrativo impugnado es importante resaltar que, el mismo, fue rechazado de plano por extemporáneo.

Al respecto, valga recordar que, por medio de la Resolución No. 001-2025-Pleno/TACP de 2 de enero de 2025 (Decisión de Incidente), publicada el 3 de enero de 2025, en el "*PanamaCompra*", el Tribunal indicó que, la extemporaneidad del citado incidente radica en que, fue presentado después del término de dos (2) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que admitió la petición, contemplado en el artículo 113 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

En efecto, el mentado artículo de la Ley 38 de 2000, señala lo siguiente:

> "***Artículo 113.*** *Todo incidente que se fundamente en hechos anteriores o coetáneos a la iniciación del proceso deberá ser presentado dentro de los dos días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que admitió la petición y, si es del caso, dentro de los dos días hábiles siguientes a la resolución que ordenó correr en traslado la petición a la contraparte o contrapartes, en el supuesto que ésta o éstas existan.*
>
> *Cuando el incidente se fundamente en hechos posteriores a la iniciación del proceso, deberá ser promovido dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha en que tales hechos llegaron a conocimiento de la parte que presenta el incident*". (El subrayado es nuestro).

Asimismo, en la Resolución No. 001-2025-Pleno/TACP de 2 de enero de 2025 (Decisión de Incidente), el Tribunal indicó lo siguiente: "*tomando en cuenta que el propio incidentista señaló en su medio de impugnación que la empresa* ***JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S. A.****, está inscrita desde el año 2010, en el Registro Público de Panamá, como una sociedad española, toda apunta a que el hecho en que se fundamenta su pretensión, en efecto, es anterior o coetáneo a la iniciación del proceso*".

En atención a ello, el Tribunal dispuso que: "*al ser los hechos que ahora se traen a colación por vía de incidente, coetáneos o anteriores a la iniciación del proceso, el incidente deviene en extemporáneo, pues si interposición ha excedido, con creces, el plazo de dos (2) días hábiles establecido en el artículo 113 de la Ley 38 de 2000*".

Por lo anterior, y atendiendo que la supuesta nulidad de lo actuado consta en el expediente desde el inicio del proceso, el Tribunal, con apego a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 38 de 2000, rechazó del plano el enunciado escrito, con sustento en el artículo 115 de la Ley 38 de 2000, que señala:

> "***Artículo 115.*** *El incidente que se presente después de vencidos los términos señalados en los artículos anteriores, será rechazado de plano por la autoridad competente, mediante resolución motivada que* ***será irrecurrible en la vía gubernativa***". (La negrita es nuestra).

En este orden de ideas, el tribunal al desestimar de plano (sin más trámite, según la Ley), por extemporánea la excepción, las alegaciones y los reproches tramitados por vía incidental; ha declaro que ese medio de defensa (la excepción y mejor dicho el incidente), al ser inidónea, no basta para que el Tribunal se pronuncie en el fondo de sus argumentaciones.

En otras palabras, a sabiendas que la nulidad del incide es una cuestión separable de la causa de fondo (ver artículo 134 de la Ley 22 de 2006, vigente al momento del refrendo del contrato); y que esa nulidad se produjo por tratarse de un escrito (el

incidente) que contravino el procedimiento de admisión y su final resolución (ver artículo 135 de la Ley 22 de 2006); mal puede el Tribunal, en la decisión de fondo presente, referirse a los elementos de juicio que procuró traer a la discusión el distinguido apelante.

Y es que, una vez que un incidente es desestimado por extemporáneo, debe ser rechazado de plano, según el artículo 115 de la Ley 38 de 2000, en donde se confiere a dicho rechazo la consecuencia de ser "irrecurrible en la vía administrativa". Así pues, no es razonable que el Tribunal se refiera a los argumentos incidentales en este pronunciamiento de fondo del recurso de apelación

Así tenemos como fuente de sustento, el Auto de 2 de octubre de 1996, dictado por el Primer Tribunal Superior, en donde se dispuso:

> *"El hecho que constituye la supuesta nulidad alegada consta en el expediente desde el inicio del proceso en la primera instancia.*
> *De acuerdo con los artículos 700 y 701 del Código Judicial los Incidentes deben ser propuestos, dentro del término perentorio, tan pronto el hecho o hechos que den origen al Incidente llegan a conocimiento de la parte respectiva, o dentro del término de dos días siguientes al vencimiento del término para contestar la demanda, si naciere de hechos anteriores al proceso.*
> *Y más específicamente, el artículo 752 del Código Judicial dispone que el Incidente de Nulidad de lo Actuado debe proponerse en la instancia donde se da la nulidad hasta antes de vencerse el término de alegados en la instancia correspondiente.*
> *Es decir, que si la nulidad se da en la primera instancia, el Incidente debe ser propuesto antes de vencerse el término para alegar en la primera instancia y sólo en el caso de que la nulidad se de en el segunda instancia (sic), el Incidente podrá proponerse antes de vencerse el término para alegar en la segunda instancia.*
> *Por su parte, el artículo 701 del Código Judicial dispone que los incidentes que son extemporáneos se rechazan de plano e igualdad el artículo 708 ibidem establece que los incidentes manifiestamente improcedentes deben ser rechazados de plano sin más trámite.*
> *Como quiera, pues, que en el presente Incidente se está alegando una supuesta nulidad de lo actuado que consta en el expediente desde el inicio del proceso y en la primera instancia, a juicio de esta Colegiatura el presente incidente es extemporáneo, por lo que procedente rechazarlo de plano".*

En mérito de las consideraciones antes expuestas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución Ejecutiva N° 130-2022, emitida por el Instituto de Acueductos Alcantarillados Nacionales (**IDAAN**), por la cual se resolvió administrativamente el Contrato No. 111-2015, suscrito con el **CONSORCIO JOCA-IPC**, e inhabilitó a las empresas que lo componen, es decir, **JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S. A.**, e **INGENIERÍA PC, S. A.**, por el término de un año (1) para participar en actos públicos de selección de contratista y celebrar contratos públicos con el Estado.

SEGUNDO: DEVOLVER al Instituto de Acueductos Alcantarillados Nacionales (**IDAAN**) el expediente contentivo de las actuaciones administrativas llevadas por ella, en relación con la ejecución del Contrato No. 111-2015, el cual consta de doce (12) tomos, integrados por un total de tres mil cuatrocientos ochenta y cuatro (3,484) fojas útiles, enviado por medio de la Nota N°. 353-DE de 21 de noviembre de 2022, visible a foja N°. 0053 del expediente jurídico del Tribunal.

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

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 273-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2021, Decreto Ejecutivo N°. 366 de 28 de diciembre de 2006, Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y Cúmplase,

LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE LEE DUQUE KATHIA KERIMA - ID 8-383-544
Firmado digitalmente por [F] NOMBRE LEE DUQUE KATHIA KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.07.08 08:46:20 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

BELITZA PÉREZ P.
Magistrada Suplente

MANUEL BECKFORD
Secretario General

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General