



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 065-2025

RECORRENTE: AGROINDUSTRIA ROSCAR, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No. 230 de 20 de mayo de 2025, mediante la cual el Ministerio de Educación (MEDUCA), decidió resolver administrativamente el Contrato No. S-11-2024 e inhabilitar al proveedor por el término de cinco (5) años.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.109-2025-Pleno/TACP 14 de agosto de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con los artículos 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta, este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

1. El 6 de diciembre de 2023, el Ministerio de Educación, en adelante la entidad o MEDUCA, publicó en el sistema electrónico "*Panamá Compra*" el acto de Licitación Pública, para el "*SUMINISTRO, TRANSPORTE, ENTREGA Y DESCARGA EN SITIO DE ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTOS PARA EL ALMUERZO ESCOLAR A NIVEL NACIONAL, PARA LOS AÑOS 2024-2025*", con un precio estimado de doce millones setecientos cincuenta y siete mil doscientos cuarenta y un balboas con treinta y seis centésimos (B/. 12,757,241.36).
2. La entidad, a través del Resuelto 1818-AL de 7 de mayo de 2024, publicado el 8 de mayo de 2024, adjudicó 15 de los 16 renglones de la Licitación Pública a la propuesta de la empresa Agroindustria Roscar, S.A., por la suma de diez millones ochocientos ochenta y seis mil quinientos balboas con cuarenta y ocho centavos (B/.10,886, 500.48), de acuerdo con el registro del acto de Licitación Pública No.2023-0-07-0-99-LP-050140¹.
3. Así las cosas, la entidad y el contratista suscribieron el Contrato S-11-2024 de 3 de junio de 2024, por un monto de diez millones ochocientos ochenta y seis mil quinientos balboas con cuarenta y ocho centavos (B/.

¹ Véase Resuelto 1818-AL de Adjudicación de 7 de mayo de 2024, publicado el 8 de mayo de 2024 en el acto público No. 2023-0-07-0-99-LP-050140.



10,886,500.48), refrendado por la Contraloría General de la República (la Contraloría) el 09 de septiembre de 2024.

4. El 13 de septiembre de 2024, se publicó en el portal electrónico², la Orden de Proceder No. DM-DNNSE/132/0475-2024 de 12 de septiembre de 2024, con la que se inició formalmente el periodo de ejecución por seiscientos sesenta (660) días calendario.
5. El 10 de enero de 2025 se publicó "Acta de Recibido a Satisfacción", en la cual la entidad observó que no se había completado el total de la primera entrega programada en el cronograma del Contrato S-11-2024.
6. En consecuencia, mediante nota No. DM-DNAL-0670-2025-31 de 2 de abril de 2025, publicada en el "*PanamaCompra*" el 8 de abril de 2025, suscrita por la ministra de educación Lucy Molinar, comunicó al contratista, su intención de resolver el Contrato No. S-11-2024, por existir incumplimiento de las cláusulas pactadas en el suscrito contrato.
7. Lo anterior, sustentado en granos que no cumplieron con las exigencias de calidad y cantidad; atrasos de las entregas que afectaron la programación; falta de aprovisionamiento del contratista para cumplir con la demanda de las entregas, lo que afectó la alimentación de los centros educativos.
8. La respuesta al aviso de la entidad se observa de la foja 1766 hasta la foja 1777 del expediente administrativo en donde consta que el contratista evacuó sus descargos mediante nota de 15 de abril de 2025 (publicada en el portal electrónico el 17 de abril de 2025).
9. Luego de revisar los descargos realizados por el contratista en contra de la nota de intención de resolver el contrato, la entidad consideró que no existían argumentos de peso para refutar la inminente terminación del contrato; por lo que, mediante Resolución No.230 de 20 de mayo de 2025, publicada en ese mismo día, decidió resolver administrativamente el Contrato No. S-11-2024 e inhabilitar al contratista por cinco (5) años.
10. En oposición a la resolución administrativa, el 27 de mayo de 2025, la contratista, Agroindustria Roscar, S.A., a través de su apoderado judicial, Gustavo Pereira Blanco, presentó Recurso de Apelación en contra de la aludida Resolución No.230 de 20 de mayo de 2025.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

En su escrito de apelación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Refirió estar en desacuerdo con la decisión ya que, en primer lugar, no es cierto que el cronograma de entregas fue ajustado, ya que este en el supuesto ajuste entregado en nota con fecha de 13 de septiembre de 2024, se modificaron las fechas de entrega eliminando 3 de estas para el año 2024, disminuyendo de manera unilateral el tiempo de ejecución del contrato (violando el plazo del contrato). El nuevo cronograma, aseguró el actor, fue impuesto por la entidad.

² En adelante utilizaremos este concepto para referirnos a la publicación del "*PanamaCompra*".



2. Lo anterior, tiene su basamento en que el Contrato No. S-11-2024, en donde se contaba con una planificación para iniciar las entregas, el día 11 de marzo de 2024, sin embargo, por dilaciones en el acto público y demora en el refrendo del contrato, no fue hasta el 13 de septiembre 2024 que se logró emitir la orden de proceder, sufriendo esta contratación un retraso de más de 180 días (6 meses). Recalca que esta demora fue aceptada por la entidad, en Nota No. DM-DNAL-0670-2025-31 de 02 de abril de 2025.
3. No es cierto que el cronograma de entrega fue ajustado debidamente, ya que esta modificación debió formalizarse a través de una adenda y no con un acto unilateral de la entidad, la cual como advirtió, redujo el tiempo de entrega afectando así la estructura de la propuesta del contratista, y, sobre todo, precarizó el contrato.
4. Por otro lado, respecto a las solicitudes de prorrogas de este contrato, aseguró que, la Ley otorga este derecho en casos como este, en el que se ha dilatado la ejecución por causas que no son imputables al contratista. Aunado a lo anterior afirmó que la negativa de firmar las prórrogas, afectó la seguridad jurídica del contrato, ocasionando un limbo en la relación del contratista con sus subcontratistas, proveedores y financiadores.
5. No conceder prórroga y reducir las entregas pactadas, ocasionó a su vez, una gran presión logística, financiera y empresarial en la planificación y entrega de los productos requeridos por el MEDUCA, además, existieron acontecimientos de orden económico y naturales que impidieron el cumplimiento óptimo del contrato, y que no son, en ninguna circunstancia, imputables al contratista. Ver fojas 36 y 37 del expediente jurídico.
6. Enfatizó que otro de los factores que retrasaron las entregas, fue la mala planificación de la entidad, prueba de ello es que en la resolución apelada se ignoró que para el mes de noviembre de 2024 se decretó en todo el gobierno el "Estado de Emergencia" mediante el Decreto de Gabinete 107 de 14 de noviembre de 2024. Destacó que, los efectos del clima ocasionaron daños estructurales en los caminos, impactando directamente la logística de transporte y entrega.
7. En esa vía, no cabe duda de que, el hecho mencionado trastocó la programación de las entregas del 2024 y de principios de 2025, principalmente en las aéreas de difícil acceso, y por ello, ante tales circunstancias, a entidad contratante debió reconocer las prórrogas y formalizar las adendas para ajustar el plazo del contrato, además omitió el cambio de los lugares de entrega a sabiendas de las afectaciones en los lugares de difícil acceso.
8. En otro orden de ideas, respecto al incumplimiento en la calidad el producto, advirtió el actor que, el muestreo realizado por la ACODECO representaba una fotografía parcial de una muestra aleatoria, que esto no representaba el número de lotes o cantidades en bodega y mucho menos de las cantidades a entregar.
9. Si bien es cierto se tomaron muestras en la empresa (Agroindustrias Roscar, S.A.), se desconoce el mecanismo o cadena de custodia utilizada, por ende,



los resultados de las muestras no pueden ser concluyentes, por carecer de una cadena de custodia (las muestras).

10. En cuanto a las muestras tomadas de los centros escolares, estas fueron levantadas sin presencia del contratista, destacó que, de la diferencia sustancial de los porcentajes de los gramos y la calidad respecto a las muestras tomadas en la bodega, se podría decir que, existe una inconsistencia en la manipulación y tratamiento de las muestras.
11. Ahora bien, remarcó que, de forma alguna se pudieran tomar estos análisis como un incumplimiento grave del contrato, y es que el contenido del punto 5.1 "Especificaciones Adicionales" del pliego de cargos, permitía la subsanación de los productos que no cumplían con la calidad requerida, en un término de 2 meses.
12. La entidad ha ignorado repetidamente las solicitudes del contratista para discutir y analizar los precios del contrato, en específico los precios del rubro del arroz, el cual ha experimentado una anormal alza, y no podemos dejar pasar que, ha transcurrido un año desde que se calcularon los precios.
13. En base a lo expuesto, desde el momento que se estructuraron las ofertas hasta la fecha se han presentado variaciones significativas, como: disminución del subsidio al arroz a mediados de 2024 de 16.00 balboas a 750 balboas; eliminación del control de precios fijados por el Estado; fenómenos climatológicos sobre áreas productoras de siembra que han impactado el precio.
14. El incremento del veintiún por ciento (21%) del precio del rubro del arroz, representa alrededor el sesenta y tres por ciento (63%) de la estructura de precios inicialmente ofertada por su representada, sin embargo, la entidad ha sido inflexible en cuanto se le ha solicitado un reajuste de los precios del contrato.
15. En síntesis, manifestó que antes de confirmar este acto administrativo, el Tribunal está llamado a realizar un ejercicio valorativo profundo, sobre las causas y situaciones que dan origen a un posible incumplimiento.

En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se revoque en todas sus partes la Resolución No. 230 de mayo de 2025.

III. LAS PRUEBAS

Respecto de las pruebas aportadas por el apelante junto con su escrito, en atención a la Ley de Contrataciones Públicas, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y normas concordantes, el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de estas, mediante la Resolución No.045-TACP de 14 de julio de 2025 (Pruebas).

➤ Admisión.

En la referida resolución, tercer numeral, se admitieron estas pruebas, identificadas por el apelante.



Igualmente, se declaró como prueba el expediente administrativo original de la del Contrato S-11-2024 referente al acto público No.2023-0-07-0-99-LP-050140, remitido por el MEDUCA, mediante Nota No.DM-DNAL-0977-2025-31 DE 28 de mayo de 2025, integrado por cinco (5) tomos conformado por mil setecientas noventa y seis (1796) fojas útiles. Ver foja 060 del expediente jurídico.

➤ **Resultado de pruebas solicitadas por el actor.**

Prosiguiendo con el recuento de lo actuado, cabe destacar que se accedió a la practica de dos pruebas solicitadas a la ACODECO y al Instituto de Mercadeo Agropecuario, con motivo de conocer la variación de precios y costos del rubro del arroz desde el año 2023 hasta la actualidad, veamos los resultados:

1. Prueba de Informe (numeral sexto) a la ACODECO (de foja 120 a foja 121 del expediente jurídico:

Una de las pruebas solicitadas, por el actor fue la “Prueba de Informe” a la ACODECO, en la cual se requirió que se contestaran interrogantes concernientes a las variaciones sufridas en el precio del rubro de arroz, entre otros aspectos.

Atendiendo la solicitud, la ACODECO, remitió al Tribunal, Nota No. A-555-2025-RAB/Legal de 18 de julio de 2025, y debidamente publicada en el sistema el día 27 de julio de 2025, en la que contestó las interrogantes planteadas, así:

Al respecto de las variaciones sufridas en los precios desde el año 2023 a 2024 y del año 2024 al 2025, indicaron que los precios promedios al consumidor del arroz de primera para el año 2024 con relación al año 2023 variaron porcentualmente de manera positiva entre 19.60% y 83.75% el arroz especial contó con una variación porcentual positiva de 1.89% y 10.49% dependiendo del empaque.

Para el año 2024, antes de la exclusión del arroz de primera, en la regulación de precios, había escasez del arroz de primera y una mayor presencia del arroz especial (no regulado en su precio al consumidor) en las cadenas de supermercados y otros minoristas.

En el año 2025, los precios promedios del consumidor del arroz de primera con relación al 2024 contaron con una variación % comprendida entre -9.52% hasta 32.70%. En el arroz de segunda tuvo una variación porcentual negativa 2.17%, por su parte el arroz especial tuvo una variación positiva entre 2.33% hasta 11.15%.

Veamos lo anterior desarrollado de manera gráfica:

Precios promedios y variación porcentual anual de arroz al consumidor, según empaque y clase: Años 2023 a 2025						
Clase de Arroz	Empaque	2023	2024		2025	
		Precio Promedio al Consumidor (B/.)	Precio Promedio al Consumidor (B/.)	Var % 23 a 24	Precio Promedio al Consumidor (B/.)	Var % 24 a 25
Arroz de primera	2 libras	0.80	1.47	83.75	1.33	-9.52
	5 libras	1.99	2.38	19.60	3.07	28.99
	20 libras	8.00	11.95	49.38	11.93	-0.17
	25 libras	N.d.	12.02	N.a.	15.95	32.70
Arroz de segunda	4.41 libras	N.d.	2.85	N.a.	N.d.	N.a.
	5 libras	N.d.	2.76	N.a.	2.70	-2.17
Arroz especial	2 libras	1.43	1.58	10.49	1.62	2.53
	4 libras	2.64	2.69	1.89	2.99	11.15
	5 libras	3.24	3.44	6.17	3.52	2.33
	20 libras	13.08	14.28	9.17	14.19	-0.63



Importante es mencionar que la ACODEO, en esta prueba de informe hizo salvedad, que solo se encargan de recopilar precios al consumidor del rubro del arroz (primera, de segunda y especial) en los supermercados de las cadenas y otros minoristas. ACODECO no recopila precios de arroz en cascara o de precios de los molinos para la venta a los supermercados o minoristas.

Al respecto de cuales fueron los factores que pudieron incidir en las variaciones de precio, manifestaron que, posiblemente la eliminación de control de precios al arroz de primera, la reducción de la oferta del arroz de primera en el primer semestre del 2024, aumento en los insumos como: abono, fertilizante, etc., entre otros factores.

2. Prueba de Informe (numeral séptimo) Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) (de foja 087 a foja 117 del expediente jurídico):

Otra de las pruebas solicitadas por el actor, y que fuera practicada por este Tribunal, fue la Prueba de Informe al Instituto de Mercadeo Agropecuario en la que se les solicitó un estudio de costos, para comparar los precios actuales del mercado versus el Contrato No. S-11-2024.

Acatando lo ordenado, el Instituto de Mercado Agropecuario, usando como base de referencia el Sistema de Información de Agronegocios (SIPAN), realizó un cuadro comparativo de los precios del Contrato No. S-11-2024 de acuerdo con las informaciones ubicadas en los años 2023 y 2025, veamos el resultado:

Respuesta uno: Usando como base la referencia del Sistema de Información de Agronegocios (SIPAN), podemos establecer un cuadro comparativo de precios sobre el objeto del contrato No. S-11-2024 de acuerdo con las informaciones ubicadas durante los años 2023 y 2025.

<i>Productos</i>	<i>Mercado de San Felipe</i>		<i>Merca Panamá</i>	
	<i>2023</i>	<i>2025</i>	<i>2023</i>	<i>2025</i>
<i>Arroz Pilado - 1 Libras</i>	-	-	0.47	0.60
<i>Frijoles Chiricanos Rojos</i>	1.33	1.50	1.17	1.00
<i>Lentejas</i>	1.33	1.33	1.07	1.00

Por otro lado, en cuanto a las afectaciones y fluctuaciones del rubro del arroz para el año 2024, indicaron lo siguiente:

Respuesta dos: Con respecto a la situación del rubro del arroz para el año 2024, tenemos a bien señalar que el Instituto de Mercadeo Agropecuario, a través del Programa para la Solidaridad Alimentaria no se vio afectada por condiciones climáticas toda vez que los molinos de arroz cumplieron con todos sus compromisos de suministro. Ahora bien, el órgano regente en materia agroalimentaria en Panamá es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que a través de la Cadena de Arroz podría tener un mejor y más claro análisis con respecto a este tema, por lo que recomendamos hacer la consulta correspondiente.

➤ **Resultado de pruebas “ex officio”**

Aunado a los demás elementos de convicción, el despacho con el fin de comprobar lo aseverado por la parte actora, dispuso múltiples pruebas de oficio. Por ello, es importante ver los resultados obtenidos:



1. Prueba de Informe (numeral octavo) al Ministerio de Educación (MEDUCA)
(de foja 124 a foja 147 del expediente jurídico):

El despacho del sustanciador solicitó al Ministerio de Educación toda la documentación relacionada a la reunión del 12 de agosto de 2024, que se fuera celebrada por la entidad y el contratista con motivo del atraso del refrendo del Contrato No. S-11-2024, y este fue el resultado:

El Ministerio de Educación cumpliendo con lo ordenado remitió la transcripción de la reunión señalada, además de los correos convocando a la reunión, correos de seguimiento y entre otra documentación.

Lo primero que se observa que en la acta de la reunión es, los participantes de esta y el lugar en el que fue celebrada, y la fecha:

“ ...

C. MEDUCA

1. Ingrid Nieto, Asesora-Despacho Superior
2. Gilda Montenegro, directora nacional de Nutrición y Salud Escolar
3. Gabriela Tuñón, subdirectora nacional de Nutrición y Salud Escolar
4. Lucía Cedeño de Brown, Coordinadora Nacional de Nutrición y Salud Escolar
5. Raiza Carvalho, Nutricionista-Dietista III de la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar
6. Alfredo Acuña, Abogado de la Dirección Nacional de Asesoría Legal

Lugar: Sede Principal del Ministerio de Educación, salón de Reuniones de la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, edificio 6525 piso 2.

Fecha: 12 de agosto de 2024

...”

En esta reunión, según el acta remitida por la entidad, se explicaron los motivos del atrasos del refrendo de los respectivos contratos, y se acordó que se iban a ajustar los tiempos de entrega de los productos, a lo que los contratista estuvieron de acuerdo alegando que sus bodegas estaban llenas de productos y estaban preparados para dar inicio con la distribución, veamos:

“ ...

En ese sentido, se procede a comunicarles la intención de reducir (luego de refrendado el contrato) a seis (6) el número de entregas: dos (2) entregas para el año 2024 y cuatro (4) entregas para el año 2025; sin embargo, ambas empresas contratistas, Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, no están de acuerdo con esta propuesta, alegando que sus bodegas están llenas de productos y están preparados para dar inicio con la distribución de los rubros; por lo que, solicitan mantener en ocho (8) la cantidad de entregas pactadas en el contrato.

Inclusive, ambas empresas contratistas Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, sugieren y acceden a que se reduzca a siete (7) el número de entregas; mas no a seis (6).

La reunión finaliza siendo las 11:00 a.m. aproximadamente, comunicándoles que, todo lo conversado se le estaría planteando al Despacho Superior del Ministerio de Educación, para así definir la situación de cara al refrendo del contrato e inicio de las entregas; además, de darle seguimiento a lo conversado en la misma y los avances de los trámites para el refrendo de los respectivos contratos.

...”

La entidad, además, adjuntó los correos precedentes en los que se dejó constancia de la convocatoria de la reunión señalada y el seguimiento que se le dio a esta contratación. Ver Prueba de Informe del MEDUCA, de foja 128 a 147 del expediente jurídico.



2. Prueba testimonial a la jefa del departamento de Metrología ACODECO (numeral noveno), de foja 150 a foja 152 del expediente jurídico:

Siguiendo la secuencia de las pruebas, este despacho consideró que era importante llamar a rendir declaración a Edilma López, jefa del Departamento de Metrología de la ACODECO; para que se ratificara y explicara ampliamente al Tribunal los análisis de calidad de muestras (arroz) que fueron solicitados en su momento por el MEDUCA y que reposan de foja 1669 a foja 1670 del expediente administrativo.

Así pues, el 24 de julio de 2025 a las 10:42 am, la Licenciada Edilma López, acudió a las instalaciones del Tribunal a rendir testimonio según lo ordenado. En este interrogatorio la prenombrada en primera instancia se ratifico del contenido del análisis de calidad al rubro del arroz solicitado por el MEDUCA, señalando que se hicieron tres actas de análisis, dos correspondientes a muestras (arroz) recabadas de Centros Educativos de Chilibre y una de muestras tomadas directamente del molino de Agroindustrias Roscar ubicado en Veraguas.

Al ser cuestionada respecto a la metodología utilizada para la diligencia de las muestras del molino en Veraguas, respondió:

“RESPUESTA: Para el muestreo ACODECO utiliza un muestreo aleatorio en donde yo llego al establecimiento y todo el producto tiene la posibilidad de ser escogido. Se toman cuatro paquetes de cinco libras del producto a cualquier marca en cualquier momento y en cualquier instancia, pero de manera aleatoria. Los análisis realizados a estas muestras son los contemplados en el reglamento técnico 75-2002 Granos y Cereales. Arroz Pilado. Y en la norma técnica DGNTI-402-2023 Tecnología de los Alimentos. Métodos de Ensayo y Análisis para arroz en cáscara y arroz pilado blanco fortificado.”

Respecto al método utilizado para el análisis de muestras recabadas en los centros educativos de Chilibre, manifestó:

“RESPUESTA: Como le he indicado anteriormente, el método está descrito en la norma mencionada con anterioridad. La realización de los análisis de arroz conlleva diferentes pasos, porque son diferentes aspectos que se miden en el producto, y los que determinan al final la calidad del mismo. Es uno de los análisis que nos toma más tiempo por lo minucioso y la cantidad de análisis que hay que hacerle a cada marca. Se le realiza a cada paquete muestreado, y se analizan 3 paquetes de los 4 retirados, y se le van haciendo a los mismos las diferentes pruebas con los equipos que tenemos para este fin, los cuales están debidamente calibrados. Si de las 3 muestras 2 salen correctas y una sale mal, decimos que el producto cumple, y de lo contrario si las 3 muestras salen mal el producto no cumple. Dentro de lo global del análisis se ven de manera consecutiva tres aspectos, primero está la verificación del rotulado, luego la verificación de calidad de los índices de molinería, y finalmente los límites de defecto de calidad. Para que un arroz se considere que cumple tiene que cumplir con cada uno de los aspectos de estos tres estados, etiquetado, índice de molinería y calidad. “

El despacho indaga a la testigo respecto a cuáles eran los aspectos técnicos que se tomaban en cuenta para determinar el cumplimiento de la calidad del arroz, y esto fue lo que manifestó:

“RESPUESTA: MEDUCA los aspectos que solicitaron en su nota están enmarcados en lo que ellos investigaron para el arroz especial. Un arroz especial debe tener, como bien lo dice 94.5% mínimo de granos enteros, 5% máximo de granos quebrados y 0.5% máximo de arrocillo, y MEDUCA menciona en su nota el porcentaje de humedad que debe tener el grano que es 14% de humedad. En virtud de esta descripción que hizo MEDUCA, que está aunada que es lo que está establecido para un arroz largo



especial en la reglamentación técnica, se procedió a medir en efectos los granos enteros, arrozillo, humedad, y todos los otros aspectos contemplados en la reglamentación al producto en cuestión, obteniendo los resultados que fueron planteados en las actas arriba descritas. Todos estos aspectos mencionados están contemplados dentro de los límites de índice de molinería. Ese índice es uno de los puntos determinantes en el establecimiento de la calidad del producto.”

En el cenit del interrogatorio, la jefa del Departamento de Metrología realizó unas aclaraciones respecto al método de recolección de las muestras, veamos:

“RESPUESTA: Creo que es pertinente aclarar que cuando nosotros hacemos análisis de calidad y un tercero nos trae las muestras, primero dejamos plasmado que la muestra fue traída por el interesado y segundo las muestras fueron revisadas y se revisa que el paquete venga cerrado para evitar supuesto que haya habido una posible alteración, probablemente no necesariamente indica que haya sido alterado. Al momento que llegaron las muestras a la institución las muestras llegaron totalmente selladas, íntegras y esa es la parte que nos percatamos para garantizar como llega la muestra a la institución. Si, por ejemplo, un paquete hubiese llegado abierto o medio roto, nosotros no lo aceptamos en esa condición, lo rechazamos.”

Visto todos estos elementos de convicción, no podemos dejar de mencionar que, resultados de cada de ellos servirán para crear la convicción de este Tribunal, de cara a la resolución del caso de marras.

IV. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

Corresponde a este Tribunal especializado en la materia, analizar a fondo si la decisión adoptada por el Ministerio de Educación (MEDUCA) es conforme a derecho o por el contrario existe alguna transgresión directa al contratista.

Para cumplir con lo anterior, se hizo una síntesis sustancial de los antecedentes del caso, se analizaron las argumentaciones en contra del acto administrativo, los elementos de convicción que obran en el expediente; y, sobre todo, se revisó minuciosamente el debido proceso de la Resolución Administrativa del Contrato, actividad que dio como resultado que la entidad cumplió con todos los trámites establecidos en nuestro ordenamiento jurídico³, y que no existen vicios ni pretermisiones que pudieran invalidar lo actuado (procedimientos de forma), por ello compete revisar los aspectos de fondo para dirimir la controversia respecto al supuesto incumplimiento del Contrato S-11-2024.

➤ **El examen pormenorizado del supuesto incumplimiento del Contrato S-11-2024.**

Como ya hemos descrito, podemos reunir los incumplimientos de la entidad en tres grandes tópicos:

- a) incumplimiento de entregas que afectaron la programación.
- b) falta de aprovisionamiento del contratista para cumplir con la demanda de las entregas.
- c) granos que no cumplieron con las exigencias de calidad y cantidad; lo que afectó la alimentación de los centros educativos.

➤ **Incumplimiento de las entregas que afectaron la programación.**

³ Ver artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.



Antes de entrar al análisis duro y puro de los cargos, es de suyo mencionar que, el programa de “SUMINISTRO, TRANSPORTE, ENTREGA Y DESCARGA EN SITIO DE ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTOS PARA EL ALMUERZO ESCOLAR A NIVEL NACIONAL, PARA LOS AÑOS 2024-2025”, estaba previsto a iniciar en marzo de 2024, sin embargo, producto de la gestión de refrendo en la Contraloría General de la República, el programa sufrió un significativo retraso.

Ahora bien, afirmó la entidad que, para el 12 de agosto de 2024, se celebró una reunión, en la que se les preguntó a los contratistas si estaban de acuerdo en continuar con el proyecto, y en respuesta los contratistas manifestaron que las cantidades de entregas se debían mantener ya que ellos contaban con plenitud en sus bodegas de almacenaje y estaban listos para iniciar la distribución.

Lo acordado en esta reunión es constable en la transcripción remitida por el MEDUCA en Prueba de Informe que reposa a foja 127 del expediente jurídico, veamos la transcripción:

“ ...

En ese sentido, se procede a comunicarles la intención de reducir (luego de refrendado el contrato) a seis (6) el número de entregas: dos (2) entregas para el año 2024 y cuatro (4) entregas para el año 2025; sin embargo, ambas empresas contratistas, Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, no están de acuerdo con esta propuesta, alegando que sus bodegas están llenas de productos y están preparados para dar inicio con la distribución de los rubros; por lo que, solicitan mantener en ocho (8) la cantidad de entregas pactadas en el contrato.

Inclusive, ambas empresas contratistas Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, sugieren y acceden a que se reduzca a siete (7) el número de entregas; mas no a seis (6).

La reunión finaliza siendo las 11:00 a.m. aproximadamente, comunicándoles que, todo lo conversado se le estaría planteando al Despacho Superior del Ministerio de Educación, para así definir la situación de cara al refrendo del contrato e inicio de las entregas; además, de darle seguimiento a lo conversado en la misma y los avances de los trámites para el refrendo de los respectivos contratos.

...”

Visto lo anterior, se denota que el contratista y la entidad se pusieron de acuerdo y aceptaron los nuevos términos de entrega (cronograma), y con ello superaron las dilaciones que surgieron por los factores exógenos (refrendo de Contraloría).

Consecuentemente, la entidad, remitió para el 12 de septiembre de 2025, mediante Nota No.DM-DNNSE/132/0475-2024 de 12 de septiembre de 2025, la correspondiente Orden de Proceder y el nuevo cronograma de entregas fiel al cumplimiento del tiempo inicialmente pactado de seiscientos sesenta (660) días calendario. Para mayor orientación, es pertinente analizar las diferencias entre el cronograma inicial y el nuevo cronograma ajustado:

- a) Primer cronograma establecido en el pliego de cargos, específicamente en el apartado denominado “Plan de distribución”, (este cronograma corre de foja 572 a 573 del expediente administrativo), veamos:



CRONOGRAMA DE ENTREGA 2024-2025				
FECHA DE ENTREGA DE ARROZ, LENTEJA Y FRIJOLES 2024 -2025				ENTREGAS 2024-2025
MES	SEMANAS	FECHA DE ENTREGA	PRODUCTOS	
ENTREGAS 2024				
MARZO/ ABRIL	1	4 al 8 de marzo	ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES CHIRICANOS	1°
	2	11 al 15 de marzo		
	3	18 al 22 de marzo		
MAYO	5	29 de abril al 3 de mayo	ARROZ, LENTEJAS Y POROTOS	2°
	6	7 al 10 de mayo		
	7	13 al 17 de mayo		
JULIO	9	1 al 5 de julio	ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES CHIRICANOS	3°
	10	8 al 12 de julio		
	11	15 al 19 de julio		
SEPTIEMBRE	13	2 al 6 de septiembre	ARROZ, LENTEJAS Y POROTOS	4°
	14	16 al 20 de septiembre		
	15	23 al 27 de septiembre		
ENTREGAS 2025				
MARZO	1	3 al 7 de marzo	ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES CHIRICANOS	5°
	2	10 al 14 de marzo		
	3	17 al 21 de marzo		
MAYO	5	5 al 9 de mayo	ARROZ, LENTEJAS Y POROTOS	6°
	6	12 al 16 de mayo		
	7	19 al 23 de mayo		
	9	30 de junio al 4 de julio		
JULIO	10	7 al 12 de julio		7°
	11	14 al 18 de julio	ARROZ, LENTEJAS Y FRIJOLES CHIRICANOS	
SEPTIEMBRE	13	1 al 5 de septiembre	ARROZ, LENTEJAS Y POROTOS	8°
	14	15 al 19 de septiembre		
	15	22 al 26 de septiembre		

b) Cronograma ajustado luego de la reunión de 12 de agosto de 2024:

FECHA DE ENTREGA Y SABORES 2024 -2025				ENTREGAS 2024-2025
MES	SEMANAS	FECHA DE ENTREGA	SABORES	
SEPTIEMBRE/OCTUBRE	1	23 al 27 de septiembre	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	1°
	2	30 de sept. al 4 de octubre		
	3	7 al 11 de octubre		
	4	14 al 18 de octubre		
OCTUBRE/NOVIEMBRE	7	21 al 25 de octubre	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	2°
	8	28 al 1 de noviembre		
	9	12 al 15 de noviembre		
	10	18 al 22 de noviembre		
	11	25 al 29 de noviembre		
ENTREGAS 2025				
MARZO/ ABRIL	1	10 al 14 de marzo	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	3°
	2	17 al 21 de marzo		
	3	24 al 28 de marzo		
	4	31 de marzo al 4 de abril		
ABRIL/MAYO	5	21 al 25 de abril	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	4°
	6	28 de abril al 2 de mayo		
	7	5 al 9 de mayo		
	8	12 al 16 de mayo		



JUNIO/JULIO	9	2 al 6 de junio	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	5°
	10	9 al 13 de junio		
	11	23 al 27 de junio		
	12	30 de junio al 4 de julio		
JULIO/AGOSTO	13	7 al 11 de julio	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	6°
	14	14 al 18 de julio		
	15	21 al 25 de julio		
	16	28 de julio al 1 de agosto		
AGOSTO/SEPTIEMBRE	17	18 al 22 de agosto	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	7°
	18	25 al 29 de agosto		
	19	1 al 5 de septiembre		
	20	8 al 12 de septiembre		
OCTUBRE	21	6 al 10 de octubre	ARROZ, LENTEJAS, POROTOS Y FRIJOLES CHIRICANOS	8°
	22	13 al 17 de octubre		
	23	20 al 24 de octubre		
	24	27 al 31 de octubre		

Ahora bien, denuncia la entidad que pese a que se reformó el cronograma el contratista no cumplió con las entregas pactadas, ya que consta en que para la primera entrega el contratista cumplió solo con la mitad de los productos acordados, aunado a ello, los funcionarios de la Dirección Regional de Chiriquí (MEDUCA), reportaron que los productos entregados no cumplían con los parámetros de calidad⁴.

Advirtió la entidad que para la primera programación solo se realizó el 58.3% de entregas en las regiones educativas adjudicadas en el contrato, afectando con ello al 41.7% de las escuelas restantes, lo que representa a su vez una cantidad significativa de estudiantes afectados. Este porcentaje de entrega se puede constatar en Acta de recepción (incompleta) que fuera publicada posteriormente el 10 de enero de 2025.

Al respecto de la entrega parcial (incompleta) que además no cumplía con los parámetros de calidad, indicó la entidad que el contratista tenía anuencia toda vez que se comprometió a subsanar las bolsas de arroz de arroz no consumidas del lote R-009 y R-010 durante la entrega de granos de la segunda remesa del año.

Lo cierto en cuanto a este hecho enunciado por la entidad, es que consta en el expediente administrativo que la representante legal de Agroindustrias Roscar, S.A. comunicó su compromiso de subsanación de las bolsas de arroz a través de la Nota ARSA-DNNSE/S-11-2024/003 de 17 de octubre de 2024, que corre a foja 1621 del expediente administrativo, sin embargo, dentro de los demás elementos de convicción no se avistó que el producto fuera subsanado.

Continuando con la secuencia, la entidad enunció que el contratista solicitó múltiples prorrogas que constan en el expediente en las que se comprometía a entregar las remesas acumuladas, como por ejemplo la prorroga solicitada mediante nota ARSA-DNNSE/SS-11-2024/003 de 17 de octubre de 2024, en la que se comprometía a cumplir con lo pactado hasta el 01 de noviembre de 2024, sin embargo, no se obtuvieron resultados positivos.

Lejos de cumplir con las entregas faltantes, para el 22 de noviembre de 2024⁵ el contratista solicitó que se reformulara el cronograma de entregas, solicitud que fue

⁴ Ver nota a foja 1625 del expediente administrativo.

⁵ Ver foja 1629 y 1630 del expediente administrativo.



denegada mediante la Nota DNNSE/132/537 de 29 de noviembre de 2024⁶ por la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar, argumentando que no se habían cumplido con las entregas de los productos del periodo del 21 al 29 de noviembre de 2024 y que el incumplimiento ya era reiterado con lo cual se afectaba el programa y principalmente a los estudiantes.

Hasta el momento, con los elementos de convicción que hemos repasado en el presente dossier, pudiéramos decir que el proponente no cumplió con los plazos acordados, aunado a que no subsanó las bolsas de arroz que fueron reconocidas no cumplían con los parámetros, sin dejar de mencionar, que hasta esta parte de los hechos no se hace mención a la entrega o devolución de los otros granos a entregar, el contratista solo se concentró en la situación del rubro del arroz, y no podemos olvidar que este programa no era solo para la entrega de este rubro.

En contraposición al incumplimiento endilgado, afirmó el contratista que, en el supuesto ajuste entregado en nota con fecha de 13 de septiembre de 2024, se modificaron las fechas de entrega eliminando 3 de estas para el año 2024, disminuyendo de manera unilateral el tiempo de ejecución del contrato (violando el plazo del contrato). El nuevo cronograma, aseguró el actor, fue impuesto por la entidad.

Lo anterior, guarda su basamento en que el Contrato No. S-11-2024 contaba con una planificación para iniciar las entregas, el día 11 de marzo de 2024, sin embargo, por dilaciones en el acto público y demora en el refrendo del contrato no fue hasta el 13 de septiembre 2024 que se logró emitir la orden de proceder, sufriendo esta contratación un retraso de más de 180 días (6 meses).

Recalca que esta demora fue aceptada por la entidad, en Nota No. DM-DNAL-0670-2025-31 de 02 de abril de 2025, por ello, no fue cierto que el cronograma de entrega se ajustó, ya que esta modificación debió formalizarse a través de una adenda y no con un acto unilateral de la entidad, la cual como advirtió, redujo el tiempo de entrega afectando así la estructura de la propuesta del contratista, y, sobre todo, precarizó el contrato.

Lo cierto es que, como ya hemos advertido anteriormente, consta transcripción de reunión de 12 de agosto de 2024 celebrada entre los contratistas y la entidad para este plan masivo a nivel nacional, en esta reunión se tocaron temas puntuales y se le preguntó a los contratistas su disposición para iniciar la ejecución del servicio, pese a la demora suscitada, es decir, la entidad siempre reconoció el desfase, y en virtud de ello se sentó con los contratistas a renegociar los términos de entrega del contrato.

Se entiende entonces que el contratista y la entidad se pusieron de acuerdo y superaron esta inconveniencia, con ello, queremos decir que, es insólito el argumento del recurrente referente a que la dilación del refrendo dio como resultado una afectación en las entregas, cuando previamente a reanudar el contrato, el mismo se reunió y manifestó estar listo para continuar la contratación aceptando los nuevos términos.

Reiteramos extracto de la reunión de 12 de agosto de 2024:

⁶ Ver foja 1631 del expediente administrativo.



En ese sentido, se procede a comunicarles la intención de reducir (luego de refrendado el contrato) a seis (6) el número de entregas: dos (2) entregas para el año 2024 y cuatro (4) entregas para el año 2025; sin embargo, ambas empresas contratistas, Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, no están de acuerdo con esta propuesta, alegando que sus bodegas están llenas de productos y están preparados para dar inicio con la distribución de los rubros; por lo que, solicitan mantener en ocho (8) la cantidad de entregas pactadas en el contrato.

Inclusive, ambas empresas contratistas Agroindustria Roscar, S.A. y Consorcio Hacienda Alimentos III, sugieren y acceden a que se reduzca a siete (7) el número de entregas; mas no a seis (6).

La reunión finaliza siendo las 11:00 a.m. aproximadamente, comunicándoles que, todo lo conversado se le estaría planteando al Despacho Superior del Ministerio de Educación, para así definir la situación de cara al refrendo del contrato e inicio de las entregas; además, de darle seguimiento a lo conversado en la misma y los avances de los trámites para el refrendo de los respectivos contratos.

Tampoco es cierto, lo que afirma el actor en cuanto a que la entidad redujo unilateralmente el tiempo de entrega del contrato, ya que al revisar el nuevo cronograma de 12 de septiembre de 2024, lo cierto es que las cantidades de entregas para el 2024 fueron reducidas, sin embargo, fueron colocadas estratégicamente en el 2025 y con ello se extendió la antigua planificación, procurando que fueran 8 entregas como en principio y cuidando en todo momento el tiempo inicial pactado que es de 660 calendario, por ende, esta corporación de justicia administrativa no considera que se ha vulnerado ni modificado arbitrariamente el tiempo de entrega del servicio, con lo cual no le asiste la razón al actor.

Por otro lado, el contratista manifestó que en el desarrollo de las entregas existieron acontecimientos de orden económico (subida de precios en el rubro del arroz) y naturales (Estado de Emergencia Nacional), entre otros aspectos que impidieron el cumplimiento óptimo del contrato, y que no son, en ninguna circunstancia, imputables al contratista. Ver fojas 36 y 37 del expediente jurídico.

Respecto a las inclemencias del clima alegadas por el contratista, es de destacar que a entidad comunicó con diligencia al contratista que tomara sus previsiones ya que se iban a cancelar temporalmente las clases en ciertas regiones (5 regiones educativas) consecuentemente se le comunicó que las clases se reanudarían para el 17 de noviembre y que por ende debía ajustar lo planificado para la segunda entrega (todas estas comunicaciones constan a foja 1627 y 1628 del expediente administrativo).

Correo de 11 de noviembre de 2024:

Buenas tardes Sr. Carmen y Cecibel,

Por este medio, corresponde anunciarles que las clases quedan suspendidas como medida de prevención producto de la situación climatológica que atraviesa el país, en las siguientes regiones educativas:

1. Chiriquí (12 y 13 de noviembre en toda la región educativa)
2. Comarca Ngäbe-Bugle (12 de noviembre en toda la región educativa)
3. Veraguas (12 de noviembre en toda la región educativa)
4. Herrera (12 de noviembre solo en los distritos de Ocú, Las Minas y Los Pozos)
5. Coclé (12 de noviembre solo en el corregimiento de Río Indio)

Por lo que, una vez dada esta comunicación, solicitamos el ajuste en su programación de la segunda entrega y conforme se vaya regularizando la situación.

Es importante mencionar, que la actualización de la información se realiza a diario dependiendo de las recomendaciones del Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA), SINAPROC y el Centro de Operaciones de Emergencias (COE); motivo por el cual, en el día de mañana volvemos a actualizarle.



Correo de 17 de noviembre de 2024:

El dom, 17 de nov de 2024, 5:55 p. m., Gilda Montenegro <gilda.montenegro@meduca.gob.pa> escribió:

Buenas tardes Sr. Carmen y Cecibel,

Con el objetivo de dar seguimiento a las condiciones climatológicas del país y dar inicio a la entrega de alimentos para la preparación de Almuerzos escolares, comparto que se reanudan las clases en las siguientes regiones educativas:

1. Chiriquí (excepto en los distritos de Boquete, Gualaca, Barú, Tierras Altas, Renacimientos y el corregimiento de Nuevo México de Alanje)
2. Veraguas (excepto en los distritos de Santa Fé, Calobre, Cañazas, Mariato, Soná y Las Palmas)
3. Herrera (en los distritos que permanecían sin clases Ocú, Las Minas y Los Pozos)
4. Coclé (desde el 12 de noviembre en el corregimiento de Río Indio)

Por otro lado, en la región educativa de Comarca Ngäbe-Bugle se mantienen las clases suspendidas.

Adjunto, comunicado oficial de algunas de las regiones mencionadas.

Además, solicito muy amablemente compartir el cronograma con las cantidades correspondientes solo a la segunda entrega, para la región educativa de San Miguelito, especialmente en esas 18 escuelas que no realizaron la primera entrega. De igual manera para las 15 escuelas de Los Santos y Panamá Centro.

Esto quiere decir que la entidad fue cauta en avisar al contratista que tomara sus precauciones y ajustara las entregas, es muy importante destacar que según lo que consta en los elementos de convicción esta suspensión de las clases no se extendió mucho en el tiempo, con lo cual, no pudiéramos afirmar que esto fue un aspecto que dilató el contrato.

Ahora bien, en cuanto al incremento y fluctuaciones del rubro del arroz, al analizar las pruebas de informe tanto de la ACODECO y del IMA que conforman el dossier del Tribunal, lo cierto es que, se percibe ciertas fluctuaciones en los precios y algunas variantes, pero lo destacable es que ninguna de las dos instituciones manifestó que existiera una desabastecimiento de este rubro en el país para el momento del desarrollo del contrato. Por ende, son adversas las argumentaciones del contratista al tratar de justificar su incumplimiento en las dificultades en la producción y distribución del rubro del arroz⁷.

Veamos las mencionadas pruebas:

ACODECO expuso las variaciones que sufrió el arroz, así:

“En el año 2025, los precios promedios del consumidor del arroz de primera con relación al 2024 contaron con una variación % comprendida entre -9.52% hasta 32.70%. En el arroz de segunda tuvo una variación porcentual negativa 2.17%, por su parte el arroz especial tuvo una variación positiva entre 2.33% hasta 11.15%.

Veamos lo anterior desarrollado de manera gráfica:

⁷ Ver notas de fojas 052 a 056 del expediente administrativos (notas explicativas de la situación del rubro del arroz)



Precios promedios y variación porcentual anual de arroz al consumidor, según empaque y clase: Años 2023 a 2025						
Clase de Arroz	Empaque	2023	2024	Var % 23 a 24	2025	Var % 24 a 25
		Precio Promedio al Consumidor (B/.)	Precio Promedio al Consumidor (B/.)		Precio Promedio al Consumidor (B/.)	
Arroz de primera	2 libras	0.80	1.47	83.75	1.33	-9.52
	5 libras	1.99	2.38	19.60	3.07	28.99
	20 libras	8.00	11.95	49.38	11.93	-0.17
	25 libras	N.d.	12.02	N.a.	15.95	32.70
Arroz de segunda	4.41 libras	N.d.	2.85	N.a.	N.d.	N.a.
	5 libras	N.d.	2.76	N.a.	2.70	-2.17
Arroz especial	2 libras	1.43	1.58	10.49	1.62	2.53
	4 libras	2.64	2.69	1.89	2.99	11.15
	5 libras	3.24	3.44	6.17	3.52	2.33
	20 libras	13.08	14.28	9.17	14.19	-0.63

Por su parte el Instituto de Mercadeo Agropecuario dijo:

Respuesta uno: Usando como base la referencia del Sistema de Información de Agronegocios (SIPAN), podemos establecer un cuadro comparativo de precios sobre el objeto del contrato No. S-11-2024 de acuerdo con las informaciones ubicadas durante los años 2023 y 2025.

Productos	Mercado de San Felipe		Merca Panamá	
	2023	2025	2023	2025
Arroz Pilado - 1 Libras	-	-	0.47	0.60
Frijoles Chiricanos Rojos	1.33	1.50	1.17	1.00
Lentejas	1.33	1.33	1.07	1.00

Por otro lado, en cuanto a las afectaciones y fluctuaciones del rubro del arroz para el año 2024, indicaron lo siguiente:

Respuesta dos: Con respecto a la situación del rubro del arroz para el año 2024, tenemos a bien señalar que el Instituto de Mercadeo Agropecuario, a través del Programa para la Solidaridad Alimentaria no se vio afectada por condiciones climáticas toda vez que los molinos de arroz cumplieron con todos sus compromisos de suministro. Ahora bien, el órgano regente en materia agroalimentaria en Panamá es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que a través de la Cadena de Arroz podría tener un mejor y más claro análisis con respecto a este tema, por lo que recomendamos hacer la consulta correspondiente.

Hay que enfatizar que, aun cuando este Tribunal considerara como ciertas las notas aportadas por el contratista relacionadas a la situación del arroz, no se puede ignorar que el contratista reunió sus esfuerzos en tratar de justificar el imperfecto cumplimiento del contrato basándose únicamente en el “arroz” y olvidando visiblemente que esta contratación está compuesta por otros rubros que como ya hemos descrito no fueron entregados”.

➤ **Falta de aprovisionamiento del contratista para cumplir con la demanda de entregas “Alcance del Suministro”.**

Continuando con la secuencia de los hechos, tenemos que la entidad aseveró en la parte motiva del acto administrativo apelado que, era evidente que el contratista no contaba con el aprovisionamiento de los productos para cumplir con la demanda del programa.

Por su parte, el contratista continuó alegando que la falta de firma de adendas afectó la logística de la empresa, ocasionando que se elevaran los costos de



producción entre otros aspectos, sin embargo, al momento de escrutar los elementos de convicción todo apunta a que es cierto lo manifestado por la entidad.

Decimos lo anterior, toda vez que consta en el expediente administrativos a foja 1634 del expediente administrativo, Diligencias de Inspección de Plantas a la empresa Agroindustrias Roscar realizada por el MEDUCA, en la que se pudo constatar que el contratista al 25 de noviembre de 2024 no contaba en su empresa con los productos suficientes para cubrir la segunda remesa de entrega.

En esa misma vía, se observa que mediante nota el 24 de enero de 2025, que corre a foja 1679 del expediente administrativo, el contratista solicitó aprobación a la entidad para llevar a cabo **"importación de arroz"**, dando cuenta que efectivamente este contratista a enero de 2025 no contaba con los insumos necesarios para sufragar el programa y ni siquiera pudo subsanar los productos defectuosos⁸.

En ese sentido, hay que mencionar que, la Administración Pública no puede estar a la incertidumbre de que un producto destinado a un programa de interés social y educativo dependa de maniobras inciertas que representen una mayor complejidad no contemplada en el transcurso de un contrato, en ese sentido, podríamos decir que la Resolución Administrativa de un contrato público, va dirigida siempre a la defensa del interés público, en la que a su vez se intenta reprender a quien no ejecuta su parte según lo acordado (Barrero Rodríguez, 2011), tal como se presenta en el caso *"in examine"*.

En esa vía este despacho en casos precedentes, respecto a la modificación de las formas y cláusulas del contrato ha dicho, en Resolución No.015-2022/TACP de 26 de enero de 2022 (Decisión):

"A este respecto, es importante resaltar que, una vez adjudicado el acto público, las entidades no están obligadas a modificar lo pactado. En todo caso, quien tiene el deber de mantener y cumplir con su oferta, en cuanto a especificaciones, calidad, marca, monto y tiempo de entrega, es el contratista. En este sentido, el artículo 23 de la Ley 22 de 2006 es claro en señalar que el contratista está obligado a cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado. De igual forma, en caso de que ello no se realice, el artículo 20 del mismo cuerpo legal, impone a las entidades contratantes exigir al contratista y al garante de la obligación, según sea el caso, la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato".

➤ **Granos que no cumplieron con las exigencias de calidad y cantidad.**

Otro de los tópicos denunciados por la entidad es que, los productos que llegaron a ser entregados por el contratista no cumplieron con la calidad requerida es decir "Arroz Pilado largo especial", y según consta en el expediente se hicieron análisis por parte de profesionales (ACODECO) para determinar la calidad del arroz.

Contrario a lo expuesto en su escrito de apelación, el actor, dejó en tela de duda varias situaciones, como, por ejemplo:

- i. El muestreo realizado por la ACODECO representaba una fotografía parcial de una muestra aleatoria, que esto no representaba el número de lotes o cantidades en bodega y mucho menos de las cantidades a entregar.

⁸ Atención especial a Nota ARSA-DNNE/S-11-2024/003 a foja 1621 del expediente administrativo.



- ii. Se desconoce el mecanismo o cadena de custodia utilizada, por ende, los resultados de las muestras no pueden ser concluyentes, por carecer de una cadena de custodia (las muestras).
- iii. En cuanto a las muestras tomadas de los centros escolares, estas fueron levantadas sin presencia del contratista, destacó que, de la diferencia sustancial de los porcentajes de los gramos y la calidad respecto a las muestras tomadas en la bodega, se podría decir que, existe una inconsistencia en la manipulación y tratamiento de las muestras.
- iv. Ahora bien, remarcó que, de forma alguna se pudieran tomar estos análisis como un incumplimiento grave del contrato, y es que el contenido del punto 5.1 “Especificaciones Adicionales” del pliego de cargos, permitía la subsanación de los productos que no cumplieran con la calidad requerida, en un término de 2 meses.

A este respecto, este Tribunal siendo siempre objetivo, analizó los elementos de convicción de todo el dossier y pudo comprobar que la entidad respaldada en el pliego de cargos punto 40 “Calidad de los bienes a suministrar” solicitó apoyo al Departamento de Metrología de la ACODECO para analizar la calidad del arroz entregado por el contratista, a través de la nota DNNSE/132/319 de 17 de octubre de 2024, que corre a foja 1614 a 1615 del expediente administrativo.

Consecuentemente, la entidad recabó las muestras para realizar los análisis pertinentes, es propicio mencionar que, para el 26 de noviembre de 2024 se recabaron muestras directamente en la empresa Agroindustrias Roscar, S.A., ubicada en Veraguas, por otro lado, se recabaron otras muestras en dos Centros Educativos ubicados en Chilibre. En la parte infra de esta resolución será explicado este proceso de consecución de las muestras, vía testimonio de un profesional (todas estas diligencias constan de fojas 1688 a 1677 del expediente administrativo).

En respuesta al análisis solicitado la ACODECO a través de Nota DNP3-010-25/jg del 13 de enero de 2025 que corre a foja 1674 del expediente administrativo, manifestó:

Las muestras retiradas del molino resultaron por debajo de la categoría especial, pero por encima de la categoría de primera. Sin embargo las muestras retiradas de los dos centros educativos no califican para ninguna de las calidades o categorías indicadas en la citada reglamentación, las cuales para mayor claridad presentamos a continuación en un cuadro comparativo.

MUESTRAS	ENTEROS (%)		QUEBRADOS (%)		ARROCILLO (%)	
	RT	Muestra	RT	Muestra	RT	Muestra
Distribuidora, Empacadora Roscar	94.5	90.1	5	9	0.5	0.9
Centro Educativo Don Bosco Rural	94.5	43.2	5	47.3	0.5	9.5
Centro Educativo Tomás Arias	94.5	52.4	5	37.7	0.5	9.9

RT: Reglamento Técnico 75-2002 Arroz Pilado. Valor de Muestras: Promedio de tres muestras.



En cuanto a los "Defectos de Calidad" (yesosos, amarillos, rojos, dañados y semillas objetables), el comportamiento fue bastante bueno, solo la muestra retirada del centro educativo Tomás Arias resultó con incumplimiento en granos dañados. En cuanto al etiquetado y al largo del grano todas cumplieron.

Importante destacar que en Panamá la comercialización de arroz pilado está enmarcada en el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 75-2002. Granos y Cereales. Arroz Pilado, el cual es de carácter obligatorio, por ende las calidades comercializadas deberán cumplir con cada uno de los parámetros allí establecidos. Respecto a los análisis de calidad para efecto de nuestra investigación, solo cumplen los arroces que resulten satisfactorios en todos los parámetros verificados.

Ahora bien, este Tribunal en búsqueda de justipreciar esta experticia utilizando el método de la "Sana Critica", ordenó prueba testimonial de oficio a la profesional a cargo de este análisis, en la que además se llamó a las partes a participar para fomentar el contradictorio, y con ello, conocer las técnicas utilizadas, desde la obtención de la muestra hasta el resultado final. No obstante, la parte actora no acudió a la diligencia programada por el Tribunal.

Así pues, el 24 de julio de 2025 a las 10:42 am, la Licenciada Edilma López, acudió a las instalaciones del Tribunal a rendir testimonio según lo ordenado. En este interrogatorio la prenombrada en primera instancia se ratificó del contenido del análisis de calidad al rubro del arroz solicitado por el MEDUCA, señalando que se hicieron tres actas de análisis, dos correspondientes a muestras (arroz) recabadas de Centros Educativos de Chilibre y una de muestras tomadas directamente del molino de Agroindustrias Roscar ubicado en Veraguas.

Al ser cuestionada respecto a la metodología utilizada para la diligencia de las muestras del molino en Veraguas, respondió:

"RESPUESTA: Para el muestreo ACODECO utiliza un muestreo aleatorio en donde yo llego al establecimiento y todo el producto tiene la posibilidad de ser escogido. Se toman cuatro paquetes de cinco libras del producto a cualquier marca en cualquier momento y en cualquier instancia, pero de manera aleatoria. Los análisis realizados a estas muestras son los contemplados en el reglamento técnico 75-2002 Granos y Cereales. Arroz Pilado. Y en la norma técnica DGNTI-402-2023 Tecnología de los Alimentos. Métodos de Ensayo y Análisis para arroz en cáscara y arroz pilado blanco fortificado."

Respecto al método utilizado para el análisis de muestras recabadas en los centros educativos de Chilibre, manifestó:

"RESPUESTA: Como le he indicado anteriormente, el método está descrito en la norma mencionada con anterioridad. La realización de los análisis de arroz conlleva diferentes pasos, porque son diferentes aspectos que se miden en el producto, y los que determinan al final la calidad del mismo. Es uno de los análisis que nos toma más tiempo por lo minucioso y la cantidad de análisis que hay que hacerle a cada marca. Se le realiza a cada paquete muestreado, y se analizan 3 paquetes de los 4 retirados, y se le van haciendo a los mismos las diferentes pruebas con los equipos que tenemos para este fin, los cuales están debidamente calibrados. Si de las 3 muestras 2 salen correctas y una sale mal, decimos que el producto cumple, y de lo contrario si las 3 muestras salen mal el producto no cumple. Dentro de lo global del análisis se ven de manera consecutiva tres aspectos, primero está la verificación del rotulado, luego la verificación de calidad de los índices de molinería, y finalmente los límites de defecto de calidad. Para que un arroz se considere que cumple tiene que cumplir con cada uno de los aspectos de estos tres estados, etiquetado, índice de molinería y calidad. "

El despacho indagó a la testigo respecto a cuáles eran los aspectos técnicos que se tomaban en cuenta para determinar el cumplimiento de la calidad del arroz, y esto fue lo que manifestó:



“RESPUESTA: MEDUCA los aspectos que solicitaron en su nota están enmarcados en lo que ellos investigaron para el arroz especial. Un arroz especial debe tener, como bien lo dice 94.5% mínimo de granos enteros, 5% máximo de granos quebrados, y 0.5% máximo de arrozcillo, y MEDUCA menciona en su nota el porcentaje de humedad que debe tener el grano que es 14% de humedad. En virtud de esta descripción que hizo MEDUCA, que está aunada que es lo que está establecido para un arroz largo especial en la reglamentación técnica, se procedió a medir en efectos los granos enteros, arrozcillo, humedad, y todos los otros aspectos contemplados en la reglamentación al producto en cuestión, obteniendo los resultados que fueron planteados en las actas arriba descritas. Todos estos aspectos mencionados están contemplados dentro de los límites de índice de molinería. Ese índice es uno de los puntos determinantes en el establecimiento de la calidad del producto.”

En el cenit del interrogatorio, la jefa del Departamento de Metrología realizó unas aclaraciones respecto al método de recolección de las muestras, veamos:

“RESPUESTA: Creo que es pertinente aclarar que cuando nosotros hacemos análisis de calidad y un tercero nos trae las muestras, primero dejamos plasmado que la muestra fue traída por el interesado y segundo las muestras fueron revisadas y se revisa que el paquete venga cerrado para evitar supuesto que haya habido una posible alteración, probablemente no necesariamente indica que haya sido alterado. Al momento que llegaron las muestras a la institución las muestras llegaron totalmente selladas, íntegras y esa es la parte que nos percatamos para garantizar como llega la muestra a la institución. Si, por ejemplo, un paquete hubiese llegado abierto o medio roto, nosotros no lo aceptamos en esa condición, lo rechazamos.”

En vista de las declaraciones de la profesional, se puede colegir que contrario a lo que sustentó el actor, este proceso de análisis está sustentado en normativas de alta calidad en las que siempre se tratan de preservar las muestras y la utilización de un método técnico científico especial para la obtención de resultados óptimos, en ese sentido, el actor no proporcionó elemento de convicción que demostrara las supuestas falencias del método aplicado, en suma, no acudió a este foro de discusión cuando fue requerido para que así pudiera cuestionar y sustentar sus descargos respecto a este análisis. En consecuencia, el Tribunal estima que los resultados obtenidos sirven plenamente para determinar la baja calidad del “arroz” entregado.

Con todo y que es cierto lo manifestado por el contratista, en cuanto a que el contenido del punto 5.1 “Especificaciones Adicionales” del pliego de cargos, permitía la subsanación de los productos que no cumplieran con la calidad requerida, en un término de 2 meses, no podemos pasar desapercibido que estos productos cuentan con más de dos meses de haber sido entregados, empero, no hay elementos probatorios en el dossier administrativo que den fe de la subsanación de estos, ni intención del contratista de repararlos.

➤ **Del equilibrio del contrato.**

Antes de culminar con el análisis de esta causa, no podemos ignorar el tópico propuesto por el actor, en su apelación relativo a que a su criterio la entidad en todo el iter de la ejecución contractual ignoró sus solicitudes para renegociar los precios del contrato, principalmente lo referente al rubro del arroz, el cual sufrió una tendencia normal al alza.

Debemos arrancar manifestando que el radio de actuación del Tribunal se circunscribe a decisiones declarativas, es decir: confirmar, revocar o modificar el acto administrativo, siendo así, se escapa de la actuación el Tribunal el ordenamiento y modificación de precios en un contrato.



Ahora bien, los elementos probatorios que hemos revisado a lo largo de esta contienda jurídica (estimaciones de ACODECO, IMA) apuntan a que no existió una causa crítica en el rubro del arroz que se pudiera tomar en cuenta como punta de lanza para modificar los precios iniciales que fueron pactados, en esa misma vía, el recurrente centra la discusión en torno al rubro del arroz, olvidándose que esta contratación estaba compuesta por otros granos: lentejas, frijoles, etc.

Bajo esa misma lógica, lo que si se denotó fue la mala planificación del contratista al solicitar a la entidad permiso para importar el producto (arroz) para enero del 2025, claramente, este proceso de importación es más complejo y representa mas gastos de los que se tenían estipulados al inicio. En ese sentido, no hallamos elementos que justifiquen lo expuesto por el proveedor en cuanto al "equilibrio del contrato".

➤ Conclusiones.

De las constancias probatorias y la excelente argumentación jurídica tanto de la parte recurrente como de la entidad, esta instancia de control gubernativo ha llegado a la conclusión que, en efecto, hubo razones sustanciales que llevaron a la entidad gestora para resolver el Contrato No. S-11-2024 suscrito con la empresa Agroindustrias Roscar, S.A.

Tomando en cuenta que la empresa recurrente, manifestó su voluntad de continuar con las entregas pese al atraso en el refrendo del contrato, exponiendo en su momento que contaban con la capacidad para cumplir con la demanda, sin embargo, si quiera pudo cumplir con la primera entrega, afectando así a lo más importante de este programa que son los estudiantes.

Aunado a la inspección en la planta del contratista por parte de la entidad en la que se observó la poca presencia de los productos próximos a ser entregados en una segunda remesa según el cronograma acordado, evidentemente nos deja claro que el contratista no contaba con la capacidad en ese momento para cubrir este programa, lo que a posteriori innegablemente causaría un desfase en las otras entregas acordadas. Esa mala planificación se constató por la solicitud de contratista para importar arroz, la cual ya hemos mencionado.

Bajo esa misma premisa, se pudo comprobar que el contratista entregó a la entidad productos "arroz" que no cumplía con las características calidad exigidas del pliego de cargos, y aún cuando se le permitía subsanarlos no fueron enmendados, igualmente se contratista mostró poca acción para entregar los demás rubros que componen esta contratación (lentejas, porotos, etc.)

Siendo así, efectivamente, le asiste la razón a la entidad que hay un evidente incumplimiento de las cláusulas del contrato por parte del contratista, el cual fue documentado de manera prolija por su parte y esto se puede constatar en cada una de las piezas que compone el dossier conformado por la entidad.

Estimamos propicio reproducir las palabras de la autora española Concepción Barrero Rodríguez, quien en su texto: La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista, nos orienta en cuanto a cuando se puede declarar un incumplimiento en un contrato, indicando que:



“solo el examen singularizado de las circunstancias de cada caso permitirá concretar el incumplimiento. El Consejo de Estado como el Tribunal Supremo en España insisten entonces, que la determinación de las infracciones con efecto resolutorio se haga “ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias” y valorando, conforme a la buena fe y a la equidad “el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención del Administrado Contratista (Barrero Rodriguez, 2011, pág. 53)”.

Bajo ese prisma, la Resolución de los Contratos Administrativos es la consecuencia de incumplimientos contractuales que frustran el fin natural del contrato, es decir su cabal cumplimiento, por ende, se debe determinar que ese incumplimiento es de carácter grave y de naturaleza sustancial, y si van dirigidos a las cláusulas esenciales del contrato.

Siguiendo esa premisa y realizando un examen exhaustivo de causa y efecto, es evidente pues, para este caso el incumplimiento del contratista circunscrito a cláusulas vitales del contrato, que es el tiempo de entrega del servicio, la calidad, falta de aprovisionamiento, lo que imposibilitan la ejecución armoniosa del contrato.

Sin dejar de mencionar que esta contratación atiende a un programa de ayuda social y educativa a nivel nacional denominado “PROGRAMA DE ALIMENTOS PARA EL ALMUERZO ESCOLAR A NIVEL NACIONAL, PARA LOS AÑOS 2024-2025”, es decir, se requiere de planificación, voluntad y esfuerzo para cubrir la necesidad de estos estudiantes que son el futuro de la nación.

Así, pues, en atención a las constancias que reposan en el expediente electrónico visible en “PanamaCompra”, expediente administrativo, así como de las pruebas practicadas por este Tribunal, el incumplimiento enunciado por la entidad ha sido probado fehacientemente.

Esta colegiatura considera que amerita **confirmar** la Resolución No.230 del 20 de mayo de 2025, debido a nuestras facultades otorgadas por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Veamos:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (Lo resaltado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 230 del 20 de mayo de 2025, mediante la cual el MEDUCA, resolvió administrativamente el contrato No. S-11-2024 y como consecuencia inhabilitó por un término de cinco (5) años a la empresa Agroindustrias Roscar, S.A.

SEGUNDO: DEVOLVER al MEDUCA, los tomos que conforman el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2023-0-07-0-9-LP-050140, remitidos a ese Tribunal

mediante Nota No.DM-DNAL-0977-2025-31 de 28 de mayo de 2025, integrado por cinco (5) tomos de mil setecientas noventa y seis (1796) fojas útiles. Ver foja 060 del expediente jurídico.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "*Panamá Compra*", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 065-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

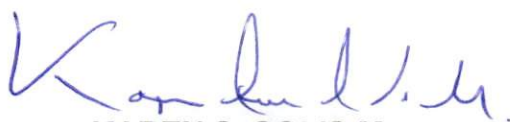
Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
8-383-544
Firmado digitalmente por [F]
NOMBRE LEE DUQUE
KATHIA KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2025.08.14
12:24:59 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General Encargada.

