



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 042-2026.

RECURRENTE: CONSORCIO ALCA-GER (ALCA HOLDING INTERNATIONAL INC).

ACTO RECURRIDO: Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026, mediante la cual la Caja del Seguro Social, resolvió administrativamente el Contrato No.6000000253-08-17-D.G., e inhabilito al contratista por cuatro (4) años.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO A. LANDERO.

RESOLUCIÓN No.065-2026-Pleno/TACP de 29 abril de 2026 (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. La Caja del Seguro Social, en adelante la entidad, publicó Aviso de Convocatoria para acto de Licitación por Mejor Valor No. 2022-1-10-0-04-LV-462451, para el "ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLINICA DE BOQUETE REQ. 6000000253-08-17", con un precio de referencia de nueve millones cuatrocientos veintiocho mil setecientos ocho balboas (B/.9,428,708.00).
2. Para este acto únicamente presentó propuesta el Consorcio ALCA-GER (conformado por las empresas ALCA Holding International, INC., e Ingeniería GER), en adelante el consorcio o la contratista, con un valor económico de nueve millones doscientos catorce mil novecientos treinta y un balboas con diecinueve centésimos (B/.9,214,931.19), por ello, le fue adjudicado el acto público de marras, a través de la Resolución No. ADENL/DNC/L22-314-2022-D.G. de 27 de diciembre de 2022.



3. La Caja del Seguro Social y el Consorcio ALCA-GER., firmaron el Contrato respectivo No.6000000253-08-17 D.G, por un monto de nueve millones doscientos catorce mil novecientos treinta y un balboas con diecinueve centésimos (B/.9,214,931.19), refrendado el día 21 de junio de 2023. El tiempo de vigencia del contrato fue pactado a cuarenta y ocho meses, divididos en diez (10) meses para ejecución, treinta y seis (36) meses para el mantenimiento y dos (2) meses de liquidación, a partir de la orden de proceder, la cual fue emitida el 28 de junio de 2023.
4. Consta que la contratista y la entidad, suscribieron Adenda 1 al contrato, con lo cual se extendió el tiempo a ciento setenta (170) días calendarios. Esta Adenda fue refrendada por Contraloría General de la Republica el 29 de agosto de 2024.
5. Posteriormente, las partes nuevamente acordaron a través de la Adenda 2 una extensión de tiempo, ahora por doscientos veinticinco (225) días calendarios, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la Republica el día 23 de mayo de 2025.
6. Para el 5 de febrero de 2026, al entidad, comunicó al contratista a través de la nota No.ADENL-DNC-N-304-2026, su intención de resolver el Contrato No. 6000000253-08-17, sustentada en que agotado periodo de ejecución y entrega de la obra, la contratista no había culminado los trabajos.
7. Consta de foja 2121 a 2125 del expediente administrativo (TOMO V) nota S/N de 11 de febrero de 2026 mediante la cual la contratista le dio formal respuesta al aviso de resolución del contrato de la entidad.
8. Luego de realizar sus descargos, la entidad consideró que los mismos no tenían la suficiente prueba para refutar el incumplimiento y decidió resolver el Contrato No.6000000253-08-17-D.G., mediante la Resolución No.ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026, publicada en "PanamaCompra" ese mismo día.
9. En lo medular de la Resolución No.ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026, la entidad indicó que, la ejecución actual de la obra reflejaba atrasos significativos en áreas críticas como: instalación de los sistemas de aire acondicionados, suspensión de incendios, electricidad, mobiliario, acabados, planta de tratamiento y de manera preocupante, en la adquisición e instalación de equipos especiales.
10. En oposición a la resolución administrativa, el 19 de marzo de 2026, la contratista, Consorcio ALCA-GER, a través de la firma forense Morales & Sociales, presentó Recurso de Apelación en contra de la aludida Resolución No.ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

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

1. A su representada, se le concedió un término de ejecución para la obra de mil ochocientos ochenta y cinco días (1,885) calendarios, distribuidos así:



trescientos cuatro (304) días calendarios de tiempo de ejecución del contrato original, mil noventa y cinco (1,095) días calendario de mantenimiento y sesenta (60) días calendario de liquidación, más ciento setenta (170) días adicionales (adenda#1) más doscientos veinticinco (225) días calendario adicionales (por adenda #2), y la orden de proceder fue notificada el 6 de julio de 2023. Es decir, el término final de ejecución era el 6 de junio de 2025.

2. Antes del vencimiento del término de ejecución (6 de junio de 2025), por circunstancias que no son imputables al consorcio -razones técnicas o administrativas y de fuerza mayor- solicitó extensión de tiempo N°3 y la entidad mediante la nota DIYA-415-2025 de 25 de agosto de 2025 concedió una extensión por doscientos cinco días adicionales, consecuentemente, se le solicitó a la empresa los documentos para formalizar la respectiva adenda.
3. No obstante, han transcurrido doscientos setenta (270) días calendarios desde el vencimiento del contrato el 6 de junio de 2025 y la entidad en la actualidad no ha cumplido con el trámite y perfeccionamiento de la adenda N°3.
4. El evidente incumplimiento de no mantener el contrato vigente en su término de ejecución impacta directamente el flujo financiero de la obra, ya que esto restringe al contratista en la presentación de cuentas y que de esa manera pueda continuar cumpliendo con sus obligaciones, de manera tal que, el ente financiero continúe con los desembolsos para continuar con la obra, ya que aseguró el contratista que no estamos ante un contrato de llave en mano.
5. En otras palabras, una vez que sea detectado y verificado algún incumplimiento, surge una afectación directa al financiamiento del proyecto, lo que a su vez se convierte en una reducción de desembolsos para ejecución, por la incertidumbre del ente financiero al no percibir el retorno del capital invertido.
6. Aparte de los hechos denunciados, advirtió que hubo una flagrante violación al debido proceso que debe ser atendida por el Tribunal, ya que en la nota de inicio de resolución administrativa (intención de resolución) del contrato la entidad omitió motivar las razones que fundamentan la decisión, como tampoco se adjunta informe técnico de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura que detalle técnicamente los incumplimientos.
7. La ausencia de esta explicación de hechos, tal como lo sostiene la norma, viola el debido proceso y restringe el derecho constitucional de la Tutela efectiva, ya que se suprime el acceso a la justicia con igualdad de condiciones. Además, recalcó la actora que aparte de estos cargos, tampoco se observa en el portal "PanamaCompra", resolución que habilita a la señora directora de compras de la Caja del Seguro Social a representar a la entidad en estas actuaciones que son propias del director de la entidad (representante legal).
8. Para el 10 de marzo de 2026, la Caja del Seguro Social publicó en "PanamaCompra", Resolución administrativa No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026 con el fin de notificar a su representada la resolución administrativa del Contrato No. 6000000253-08-17 D.G., sin embargo, luego de revisar la aludida resolución se puede apreciar falta de motivación de esta según lo exige el artículo 138 de la Ley 22 de 2006,



ordenada por la Ley 153 de 2020.

9. Advirtió la actora que, la actuación de la entidad constituye una clara violación al debido proceso ya que no existe una explicación motivada y detallada que ilustre a su representado sobre los posibles incumplimientos de orden técnicos, es decir, las razones fácticas del incumplimiento, siendo un acto arbitrario por dejar en indefensión a la contratista, y por ello, este acto debe ser declarado nulo según la actora. Pese a que considera el actor que existen vicios de nulidad en la actuación de la entidad, el mismo hizo un recuento de los hechos que tienen que ver con el fondo de la Resolución administrativa No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026.
10. Sobre el fondo de la actuación de la entidad, manifestó que, en los considerandos de la Resolución administrativa No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026, a párrafos III y IV, la entidad solo señala las extensiones de tiempos concedidas (Adendas 1 y 2), indicando que fueron refrendadas para los días 29 de agosto de 2024 y 23 de mayo de 2025, sin explicar cuál es la pertinencia que tiene la mención de estas fechas.
11. Respecto al tema de las adendas, la parte actora, aceptó que la entidad concedió el tiempo mencionado, ya que el proyecto al ser una obra que venía de una Resolución Administrativa anterior se le introdujeron cambios sustanciales o totales a los diseños existentes convirtiendo la aprobación de planos en un proceso complejo, además, de otras circunstancias que impactaron el desarrollo de la obra, por estas situaciones fue que se aprobaron dichas adendas, las cuales en lugar de ayudar pasaron a afectar a la contratista por el incumplimiento de la entidad, ya que no fueron refrendadas en tiempo oportuno.
12. Al respecto, señaló que, no solo la contratista está obligada a cumplir con lo pactado en el contrato; sino que la Entidad contratante igualmente debe cumplir con las obligaciones que le corresponden, sin desconocer que se trata de una relación contractual que genera obligaciones bilaterales y equitativas para las dos partes. Es decir, ante este escenario, las entidades deben ser más objetivas y justas en la toma de decisión.
13. Lo anterior, ya que se puede apreciar en las pruebas aportadas y en el expediente administrativo que en las respectivas Adendas 1 y 2 hubo dilación en tiempo de los referendos, sin dejar de mencionar que el periodo original de ejecución del contrato finalizaba el 6 de mayo de 2024, y que previo a esta fecha la contratista solicitó 170 días adicionales para la ejecución de la obra, cuyo nuevo término era el 23 de octubre de 2024, no obstante este trámite de aprobación (refrendo) se logró el 29 de agosto de 2024, es decir, ciento quince (115) días de los 170 días otorgados, dando como resultado, solo 55 días de ejecución vigente.
14. Peor situación se dio para la Adenda 2, cuyo trámite inició con el vencimiento del nuevo plazo (23 de octubre de 2024), y culminó con el refrendo el día 23 de mayo de 2025, es decir, nuevamente la entidad incumplió sus obligaciones al dilatar el trámite del refrendo, en 212 días, es decir, una vez se refrendó la adenda el contrato solo tuvo 14 días de término de ejecución vigente. Para mayor ilustración la actora desglosó el tiempo que se tomaron estas actuaciones:



	INICIO DE CONTRAT O	FINAL DE CONTRAT O	REFREND O	DIAS DE CONTRAT O	ATRASO DE REFREND O	PLAZO VIGENT
CONTRAT O ORIGINAL	6 DE JULIO DEL 2023	6 DE MAYO DEL 2024		304 DIAS		304 DIAS
ADENDA #1	6 DE MAYO DEL 2024	23 DE OCTUBRE DEL 2024	29 DE AGOSTO 2024	170 DIAS	115 DIAS	55 DIAS
ADENDA #2	23 DE OCTUBRE DEL 2024	5 DE JUNIO DEL 2025	23 DE MAYO DEL 2025	225 DIAS	212 DIAS	14 DIAS
TOTAL				699 DIAS TOTAL	327 DIAS	373 DIAS

395 DIAS DE
ADENDAS

15. Según la contratista de 395 días calendarios concedidos en las Adendas 1 y 2, el contrato se mantuvo un 87% sin vigencia en el plazo concedido por retraso en el trámite y refrendo. Teniendo un termino de vigencia solo de 17.22%, de los días otorgados.
16. Para la contratista, otra de las inconsistencias de la entidad, fue la situación de la falta de fondos en la partida asignada para este proyecto fue la razón determinante que ocasionaba el retraso en el refrendo de las adendas.
17. Resaltó la actora que, en el desarrollo del proyecto se le presentó a la entidad la nota No. **Boquete/CSS.S/N-25 de 2 de junio de 2025**, en la cual se manifestó la preocupación del contratista respecto a la falta de fondos en partida y la demora en los refrendos de las adendas, de igual forma, se hizo referencia de los trabajos adicionales realizados, que a la fecha no han sido reconocidos. **Recalca la actora que la entidad tiene pleno conocimiento de los trabajos adicionales que realizó el consorcio.**
18. En otro orden de ideas, volviendo análisis de la Resolución administrativa No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026, advirtió la actora que, la entidad cita un informe técnico administrativo No.DEP-N-1687-2025 de 19 de noviembre de 2025 suscrito por la jefa del Departamento de Ejecución de Proyecto, el cual en su parte medular dice “con base en lo anteriormente expuesto y considerando el nivel de avance evidenciado en campo, a la fecha persisten trabajos pendientes y diferentes disciplinas, tanto en obra civil como instalaciones electromecánicas sistemas especiales”. (Véase foja 057 del expediente jurídico).
19. La parte actora ha destacado que, el informe que al que se refiere la entidad no corresponde al informe que debió presentar adjunto a su nota de inicio de procedimiento de resolución administrativa, como tampoco corresponde al informe que debe detallar claramente el “incumplimiento” de la empresa, ni las pruebas que llevaron a la entidad a tomar tan drástica decisión. Además, destacó que, desconoce el contenido del informe mencionado por la entidad, ya que la entidad ha omitido adjuntar o subir el mismo al portal “PanamaCompra”, incurriendo así en una falta al proceso, por dejar en indefensión al consorcio.
20. Como elemento importante, refiere la actora que, esta obra ya venía de una resolución administrativa anterior, de esto se desprende que, ya la obra venía con un avance estructural del diseño realizado por el contratista anterior,



- cuyo plazo era el 29 de abril de 2014, no obstante, este proyecto fue abandonado el 22 de abril de 2015, por lo que se mantuvo abandonado 8 años y su estructura quedó a la intemperie.
21. Lo obra estuvo abandonada hasta que fue adjudicada la licitación del contrato actual, y cuando el Consorcio ALCA-GER trató de iniciar con la ejecución luego de la orden de proceder, la entidad solicitó cambios al diseño existente, ocasionando un cambio sustancial en el diseño al modificar los espacios de los planos anteriores, de igual forma, el contratista continuó con la ejecución de este anteproyecto que se presentó para aprobación de la entidad, empero, esto ocasionó divergencia de criterios técnicos como consecuencia de los cambios introducidos. **Subraya la actora que sin la aprobación del anteproyecto quedó la contratista restringida en 95% en la ejecución de la obra.**
22. Continuó relatando que en el proceso de revisión del anteproyecto hubo complicaciones con la entidad, para el sometimiento de los expertos para el análisis de desgaste y soporte, y su debido análisis estructural el cual inicio desde el 15 de diciembre de 2023 hasta el 15 de abril de 2024, consecuentemente se presentó en noviembre de 2024 un estudio patológico del sitio que fue aprobado por la entidad en enero de 2025, es decir 48 días después de su presentación.
23. Otro de los incumplimientos imputables a la entidad, según la actora, tal como lo advirtió fue la falta de dinero en la partida presupuestaria, y es que según el pliego de cargos y en el contrato, la entidad esta obligada a realizar el pago de las cuentas presentadas por el contratista por avance de la obra en 90 días hábiles, sin embargo, la administración incumplió deliberadamente, por demoras en los pagos desde el inicio de la obra, es decir, desde la cuenta No.1, hecho que deja en evidencia la falta de aprovisionamiento en la partida.
24. Para mayor orientación, la actora reprodujo un cuadro denominado “Análisis de atraso en el pago de cuentas de la Policlínica de Boquete”, con sus respectivos soportes como: constancia de recepción de cuenta en Tesorería, gestión de cobro, comprobante auxiliar de factura electrónica, copia de cheque.

No CUENTA	MONTO BRUTO		MONTO CHEQUE		FECHA DE RECEPCIÓN DE CUENTA TESORERÍA DINESA	90 DIAS PARA PAGO POR CONTRATO	FECHA ANALISIS / PAGO	DÍAS DE ATRASO
CUENTA No 1	B/.	431.403,27	B/.	388.262,94	30-ene-24	29-abr-24	12-jul-24	74
CUENTA No 2	B/.	43.027,21	B/.	38.724,49	12-abr-24	11-jul-24	12-jul-24	1
CUENTA No 3	B/.	178.810,32	B/.	160.929,29	12-abr-24	11-jul-24	6-ago-24	26
CUENTA No 4	B/.	267.557,68	B/.	240.801,91	24-jul-24	22-oct-24	8-oct-24	-14
CUENTA No 5	B/.	752.944,15	B/.	677.649,73	8-nov-24	6-feb-25	31-jul-25	175
CUENTA No 6	B/.	1.217.972,23	B/.	1.096.175,01	8-nov-24	6-feb-25	31-jul-25	175
CUENTA No 7	B/.	559.922,08	B/.	503.929,87	23-jul-25	21-oct-25	17-mar-26	147
CUENTA No 8	B/.	320.019,19	B/.	288.017,27	19-jun-25	17-sept-25	29-oct-25	42
CUENTA No 9	B/.	179.825,81	B/.	161.843,23	31-jul-25	29-oct-25	1-sept-25	-58
CUENTA No 10	B/.	143.059,11	B/.	128.753,20	18-sept-25	17-dic-25	29-oct-25	-49
TOTAL HASTA CUENTA 10	B/.	4.094.541,05	B/.	3.181.157,07				
	FACTURADO		PAGADO					



25. En la grafica expuesta se puede observar que, de las diez (10) cuentas de avances presentadas por el consorcio, solo tres (3) fueron pagadas en tiempo oportuno, seis (6) pagadas con posterioridad, y la cuenta 7 hoy en día no ha sido pagada. Denunció la parte actora que la entidad ha hecho los pagos irregularmente por la falta de recursos en la partida asignada.
26. En síntesis, la actora señaló que la entidad utilizó por error el mecanismo más perjudicial para el Estado (La Resolución Administrativa del Contrato), ya que según las constancias probatorias existe un incumplimiento evidente de la administración frente a sus responsabilidades, cuando es conocido que las normas estatales ofrecen otros mecanismos idóneos para evitar afectaciones al Estado, con métodos de renegociación y reconvención de los contratos.
27. Bajo esa premisa, indicó que en base a las normas y hechos expuestos se ha probado que la Caja del Seguro Social ha incumplido con sus obligaciones afectando al contratista, entre los incumplimientos destacan: atraso en el pago por avances de obras estipulados en el contrato, la falta de partida presupuestaria para la ejecución de obras en diferentes años fiscales, retraso en la aprobación de cambios y adiciones a los planos del proyecto y anteproyecto y retraso constante en las respuestas.

SOLICITUD ESPECIAL:

- i. Solicita la parte actora que antes del análisis de fondo se pueda hacer el saneamiento correspondiente y determinar si se ha violado el debido proceso y se declare la nulidad de No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026.
- ii. Dejar sin efecto la No. ADENL-DNC-155-2026-D-G. de 10 de marzo de 2026, dictada por la Caja del Seguro Social.
- iii. Que se restaure el derecho vulnerado de nuestra representada Consorcio ALCA-GER.

III. LAS PRUEBAS

Una vez conocidos los argumentos de la parte actora, lo correspondiente es remitirse al examen y pronunciamiento de las pruebas aducidas en su escrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, aplicable al presente caso, de conformidad con el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Artículo 143 de la Ley 38 de 2000, Procedimiento Administrativo General:

“Artículo 143. La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria”.

Veamos los elementos de convicción aportados por el recurrente:



DOCUMENTALES:

- Copia de recibido de anuncio de apelación presentado ante La Caja de Seguro Social
- Poder especial otorgado por la Sociedad Alca Holding International Inc. representante legal del Consorcio Alca - Ger. ✓ (2) f0515 útiles.
- Copia del certificado de registro público de la empresa Alca Holding International Inc., líder del Consorcio ✓ (1) f0511 útil.
- Copia de certificado de registro público de la empresa Ingeniería Ger S.A., integrante del consorcio Alca-Ger. ✓ (1) f0511 útil.
- Copia Convenio Consorcial suscrito entre Las Empresas Alca holding International Inc, e Ingeniería Ger. (Se aduce como prueba el convenio Consorcial original que reposa en el expediente administrativo de la Entidad y el de la plataforma de Panamá compra) ✓ (2) f0513 útiles.
- Copia de la cédula de identificación personal de la representante legal del Consorcio Alca-Ger, FELIX ALBERTO CACERES GONZALEZ ✓ (1) f0511 útil.
- Copia de la cédula de identificación personal del Representante legal de Ingeniería Ger S, A., miembro del Consorcio. ✓ (1) f0511 útil.
- Acuse de recibo con sello fresco Nota Boquete/CSS-46-25 del 19 de agosto del 2025 ✓
- Acuse de recibo de Nota DIYA-N-415-2025, del 25 de agosto de 2025 (Cuyos originales se encuentran en el expediente Administrativo, que aducimos como prueba) ✓ (3) f0515 útiles.
- Copia de Adenda N° 1 debidamente refrendada el 29 de agosto de 2024, (Se aduce como prueba la que se encuentra en el expediente administrativo de la entidad) ✓ (2)
- Copia de Adenda # 2 debidamente refrendada el día 23 de mayo de 2025, (Se aduce como prueba la original que se encuentra en el expediente Administrativo de la entidad) ✓ (4) f0515 útiles.
- Copia de formalización de Adenda # 3, Alca Holding International Inc, líder del Consorcio Alca Ger y la Caja de Seguro Social firmada por el Licenciado Dino Mon (Aducimos como prueba, documento original que se encuentra en el expediente administrativo de la entidad. ✓ (2) f0515 útiles.
- Copia de Carta de intención de Inicio de Resolución Administrativa (original se encuentra en el expediente administrativo el cual aducimos como prueba y el portal de Panamá compra) ✓ (1) f0511 útil.
- Copia RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N°ADENL-DNC-155-2026-DG., de 10 de marzo de 2026 (Se aduce documento original el cual se encuentra en el expediente administrativo de la entidad y en el portal de Panamá Compra) ✓ (2) f0515 útiles.
- **Copia de HOJA DE PLANO AR-1** donde se refleja el tiempo de aprobación de anteproyecto, según la propia entidad. ✓ (1) f0511 útil.
- Acuse de recibo sello fresco, Copia NOTA DDP-N-655-2024 de 24 de julio de 2024, autoriza construcción de Viabilidad. ✓ (2) f0513 útiles.



- Acuse de recibo sello fresco, Nota DDP-N- 665-2024, autoriza y aprueba planos de estructura y movimiento de tierra y colocación de hormigón. ✓ (1) f. 05
- Copia, Nota-DRP-265-2024, Aprueba planos de gases médicos. (Se aduce como prueba la original que reposa en el expediente administrativo de la entidad) ✓ (1) f. 05
- Acuse de recibo, con sello fresco de Nota DEP/600/2024, Aprueba planos de aires acondicionados. ✓ (2) f. 05 y 06
- Acuse con sello fresco de nota DM-DS-354-2024, aprueba planos de plomería. ✓ (1) f. 05
- Acuse con sello fresco Nota DENISA-344-2025, aprueba construcción de planta de tratamiento. ✓ (1) f. 05
- Copia de Nota BOQUETE/ CSS/S/N-2025 de 2 de junio de 2025, donde se advierte a la entidad la falta de vigencia y partida presupuestaria (Aducimos como prueba el documento original que reposa en el expediente administrativo de la entidad) ✓ (2) f. 05
- Copia de Nota de la Caja de Seguro Social N° DEPN-852-2025, la cual contesta Nota de Alca Holding International Inc., BOQUETE/CSS/25 de 2 de junio de 2025. ✓ (1) f. 05
- Desglose de trabajos adicionales no reconocidos aun, ni en tiempo, ni monto, levantados por el Ingeniero Civil FELIPE MONTENEGRO ITURRALDE. ✓ (2) f. 05
- Acuse de recibo con sello fresco de Nota BOQUETE/CSS/89-24, donde se advierte la complejidad de la obra por modificaciones al diseño, por razones imputable a la contratista. ✓ (6) f. 05 y 06
- Acuse de recibo con sello fresco de Nota BOQUETE/CSS-61-24, donde se advierte a la entidad todas las circunstancias imputables a la entidad por temas de modificaciones del diseño y partida. ✓ (5) f. 05 y 06
- Acuse de recibo con sello fresco, de Nota 035-2025 de 19 de junio de 2025, donde se le advierte a la entidad el incumplimiento de los pagos a pesar de los avances de obra y la vigencia del contrato. ✓ (2) f. 05 y 06
- Acuse de recibo con sello fresco de la nota BOQUETE/CSS/43-25 de 22 de julio de 2025, se advierte impacto por falta de asignación presupuestaria. ✓ (2) f. 05 y 06
- Cuadro denominado análisis de atraso en el pago de cuentas, desde la cuenta #1 a la cuenta # 10, con sus respectivos sustentadores (recibo de recepción de cuenta, Auxiliar de Factura Electrónica, Gestión de Cobro y Cheque, en copia (se aducen como prueba los originales que reposan en el expediente administrativo de la entidad) ✓ (4) f. 05 y 06
- Se aduce como prueba todo el expediente administrativo del contrato N° 6000000253-08-17-D. G que reposa en la Caja de Seguro Social

• Examen de las pruebas :

- i. Inadmisión.

Los documentos:

- Copia de recibido de anuncio de apelación presentado ante la Caja del Seguro Social; Poder especial otorgado por la Sociedad Alca Holding International Inc., representante legal del Consorcio Alca-Ger;



- Copia del certificado de registro público de la empresa Alca Holding International Inc., líder del Consorcio;
- Copia de Certificado de registro público de la empresa Alca Holding International INC, e Ingeniería Ger (Se aduce como prueba el convenio Consorcial original que reposa en el expediente administrativo de la entidad y el de la plataforma de Panama Compra);
- Copia de cédula de identificación personal del representante legal del Consorcio Alca-Ger, Félix Alberto Caceres González;
- Copia de cédula de identificación personal del Representante legal de ingeniería Ger, S.A. miembro del consorcio.

Se encuentran consignados en la normativa aplicable (Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020), como requisitos y condiciones para la presentación del recurso ante este Tribunal, es decir, con ellos se comprueba la legitimidad de la personería de la recurrente. Estos documentos no demuestran la verdad material de los hechos, ni tienen carácter de contraprueba, por lo que, no se tendrán este como elemento de convicción, es decir, no serán admitidos como prueba.

ii. Admisión.

En cuanto a los documentos:

- Copia de Hoja de Plano -AR-1 donde se refleja el tiempo de aprobación de anteproyecto, según la propia entidad.
- Acuse de recibo sello fresco, Copia Nota DDP-N-655-2024 de 24 de julio de 2024, autoriza construcción de viabilidad.
- Acuse de recibido sello fresco, Nota DDP-N-665-2024, autoriza y aprueba planos estructura y movimiento de tierra y colación hormigón.
- Acuse con sello fresco de nota DM-DS-354-2024, aprueba planos de plomería.
- Acuse con sello fresco de Nota DENISA-344-2025, aprueba construcción de planta de tratamiento.
- Acuse de recibido con sello fresco de nota BOQUETE / CSS/89-24, donde se advierte la complejidad de la obra por modificaciones del diseño, por razones imputable a la contratista.
- Acuse de recibo con sello fresco de nota BOQUETE/ CSS-61-24 donde se advierte a la entidad todas las circunstancias imputables a la entidad por temas de modificaciones del diseño.
- Acuse de recibo con sello fresco, de Nota 035-2025 de 19 de junio de 2025 donde se le advierte a la entidad el incumplimiento de los pagos a pesar de los avances de obra y la vigencia del contrato.
- Acuse de recibo con sello fresco de la nota BOQUETE/CSS/43-25 de 22 de julio de 2025, se advierte impacto por falta de asignación presupuestaria.

Serán admitidos pese a que no constan en el expediente administrativo, ya que han sido presentados con su respectivo sello fresco, esto quiere decir que son originales.

Igualmente, los documentos:

- Copia de Nota de la Caja del Seguro Social N°DEPN-852-2025, la cual contesta Nota de Alca Holding International INC. BOQUETE/CSS/25 de 2 de junio de 2025.



- Desglose de Trabajos adicionales no reconocidos aun , ni en tiempo, ni monto, levantados por el ingeniero Civil Felipe Montenegro Iturralde.

Pese a ser copias simples y no deducir respaldos en el expediente administrativo, serán admitidos como prueba ya que evidentemente contradicen hechos y aportan nuevos elementos que pueden coadyuvar en búsqueda de la verdad material del caso. Además, hasta el momento no han sido impugnados por contraparte (la entidad), y tampoco constituyen documentos que requieren formalidades solemnes.

Advertimos que, pese a que no constituyen plena prueba por si solos, si son considerados indicios que están sujetos a la valoración tanto del sustanciador como del resto del pleno conforme al principio de la sana crítica, es decir, en base a un análisis racional y lógico de cada uno de estos elementos otorgándole el valor que merezcan al momento de emitir el correspondiente fallo o decisión.

Este Tribunal de justicia administrativa ha explicado lo concerniente a la admisibilidad de las pruebas que son aportadas en copias simples sin su correspondiente respaldo en Resolución No.026-2023-TACP 3 de mayo de 2023 (Prueba)¹, de esta manera :

“En cuanto a estas pruebas presentadas, es pertinente aclarar que, pese a no ubicarse sus originales en el expediente administrativo, serán admitidas como prueba, no obstante, serán valoradas por el Magistrado Sustanciador, bajo el rigor de la sana crítica, concepto contenido en los preceptos legales del artículo 781 del Código Judicial (Norma supletoria) y consecuentemente se le dará el mérito o el valor probatorio que le corresponde en la decisión de fondo.

“Artículo 781. Las pruebas se apreciarán por el juez según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos. El juez expondrá razonadamente el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponde”.

En otro orden de ideas, consideramos que los elementos de convicción enunciados tienen carácter de contrapruebas y constituyen elementos racionales, que sirven para formar la convicción del Tribunal para la presente encuesta. La admisión de estas pruebas versa sobre la base de lo establecido en el artículo 140 de la Ley 38 de 2000:

“Artículo 140 Sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público”.

Con distinción de los documentos de los cuales ya nos hemos pronunciado, los demás documentos presentados, serán admitidos como pruebas ya que constituyen elementos racionales con carácter de contraprueba, además nos servirán para la formación de nuestra convicción final, y lo más importante no son elementos prohibidos por la ley. Igualmente, al confrontarlos con el expediente administrativo encontramos sus debidos respaldos originales, con lo que, se pudo probar la autenticidad de esta documentación.

¹ Véase resolución dentro del acto público No. 2015-0-03-0-09-AV-017723.



iii. Expediente administrativo.

También se tendrá como prueba el expediente administrativo, remitido por la entidad mediante Nota No. ADENL-DNC-N-1145-2026, conformado por cinco (5) tomo de dos mil ciento cuarenta y un fojas (2141) (ver de foja 167 del expediente jurídico), en el cual se observan todas las actuaciones realizadas por la entidad para este acto, en tanto, este se considera un elemento de convicción importante, para la resolución de la presente encuesta, y por ello todo lo que en él conste, se tendrá como prueba.

iv. Solicitud de prueba:

- Se solicita la realización de una inspección a la obra con el fin de determinar el avance conforme a las cuentas presentadas, así como el avance físico ejecutado en sitio que aún no ha sido contabilizado, y que se determine trabajos adicionales que no forman parte del alcance de la obra, no reconocidos sus montos ni tiempo, para tal fin aducimos la designación de un perito el cual será aportado su nombre y generales en la fase correspondiente.

En lo concerniente a la prueba pericial solicitada, estima esta Colegiatura que no es procedente la práctica de la misma, en vista de que los hechos que se pretenden demostrar están debidamente sustentados tanto en las pruebas aportadas, así como en el expediente administrativo de la entidad. Es decir, existe suficiente material probatorio para emitir una decisión de fondo, es por ello que se desestima esta prueba con motivo de salvaguardar la eficacia de este proceso.

Lo anterior se sustenta en el artículo 249 del Decreto 439 de 2020, ya que, una vez recibido el recurso de apelación, este Tribunal tiene la facultad de examinar el material probatorio, admitiendo exclusivamente **las contrapruebas y aquellas que versen sobre hechos sobrevinientes con incidencia en la decisión final;** criterios que se han cumplido a cabalidad en el presente caso.

En ese sentido, y en estricta observancia del Artículo 250 Del Decreto 439 de 2020, una vez agotado dicho examen, esta instancia se encuentra legalmente habilitada para emitir el pronunciamiento de fondo correspondiente.

IV. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

1. El Debido proceso de la Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026.

Corresponde a este Tribunal especializado en la materia, analizar a fondo si la decisión adoptada por la Caja del Seguro Social es conforme a derecho o por el contrario existe alguna transgresión directa al contratista.

Por lo expuesto, 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 ligeramente todos los trámites establecidos



en nuestro ordenamiento jurídico².

Decimos lo anterior en vista de que se observa que la entidad, oportunamente comunicó al contratista, a través de la Nota ADENL-DNC-N-304-2026 de 5 de febrero de 2026, su intención de resolver administrativamente el Contrato No.6000000253-08-17-D.G., cumpliendo así con la etapa previa del procedimiento establecido en la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020 (en su forma).

En cuanto a la facultad de la licenciada Yalineth Pitty G., directora nacional de Compras, para emitir la mencionada "Intención de Resolución del Contrato", es importante mencionar que, este acto no fue impugnado³ en el momento procesal oportuno por la parte actora, más bien, consta en el expediente administrativo de foja 2121 a 2125 que el contratista aceptó implícitamente la competencia de la funcionaria contestando la nota de intención, y, además, presentando sus respectivos descargos, lo que quiere decir que, no se observa que se haya dejado en indefensión al contratista.

En ese mismo sentido, una vez hemos analizado la forma de la **Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026**, mediante la cual la Caja del Seguro Social puso fin a la relación contractual con el Consorcio ALCA-GER, hemos detectado que, si bien es cierto, la entidad ha motivado los supuestos incumplimientos del contratista, pero no es menos cierto que, lo ha hecho de manera superficial y escueta.

Lo anterior da cuenta que la entidad ha cumplido mínimamente con los presupuestos de forma del "Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato", con lo 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.

2. Supuesto incumplimiento imputable al contratista.

La entidad en lo medular de la **Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026**, indicó que, la ejecución actual de la obra reflejaba atrasos significativos en áreas críticas como: instalación de los sistemas de aire acondicionados, suspensión de incendios, electricidad, mobiliario, acabados, planta de tratamiento y de manera preocupante, en la adquisición e instalación de equipos especiales.

Según la entidad, estos incumplimientos se derivan del informe técnico administrativo No. DEP-N-1687-2025 de 19 de noviembre de 2025, suscrito por la jefa del Departamento de Ejecución de Proyectos. Salta a la vista en seguida que, este documento que es el justificante técnico de la resolución del contrato no se encuentra publicado en el sistema electrónico "*PanamaCompra*".

Efectivamente, al evaluar el acto en cuestión, claramente se evidencia displicencia por parte de la Caja del Seguro Social, al momento de publicar los justificantes técnicos que sostienen un acto administrativo tan importante como lo es la "Resolución Administrativa del Contrato", prohibiendo el acceso a información, dejando con ese modo opaco de proceder, en **indefensión e incertidumbre al**

² Ver artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.

³ No se observa en las constancias del expediente administrativo oposición a la actuación de la entidad. En esa vía, el artículo 113 de la Ley 38 de 2000 establece que una vez conocida la resolución viciada las partes tendrán dos días hábiles para presentar sus incidencias solicitando su nulidad.



contratista para su defensa.

Y es que, al analizar el fondo del acto administrativo apelado la **Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026**, es evidente que la entidad no ha hecho el análisis pertinente y lo más importante, es que no alude a las pruebas que demuestren la culpabilidad del contratista de cara al cumplimiento del contrato, ni siquiera el estado actual de la contratación. Lo cierto es que la entidad ha citado un informe que consta en el expediente administrativo, más no fue puesto en conocimiento a través del medio reconocido por la Ley que es el sistema electrónico "PanamaCompra".

Llama la atención que la entidad aluda a un informe realizado en noviembre de 2025, y que la **Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026** se haya emitido en el mes de marzo, es decir, cuatro (4) meses después de aquel informe, lo que deja en incertidumbre al contratista respecto al progreso del contrato real.

No podemos olvidar que las entidades llamadas a "romper un contrato" coloquialmente hablando, están sujetas, en consecuencia, a acreditar su actuar, es decir la carga de la prueba corre por su cuenta al momento de fundamentar la resolución de un contrato, tal cual lo exige el artículo 139 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, el cual en su contenido indica que la "Resolución Administrativa del contrato" debe contener " **una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte**", precepto que no fue cumplido por la Caja del Seguro Social, por la poca información que se describe en la **Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026**, ya que en esta resolución ni se menciona el estado actual del proyecto.

Lo que queremos decir, es que, es necesario y muy importante que estas entidades documenten su actuación y la comuniquen transparentemente a los contratistas, para que así se puedan delimitar las responsabilidades del incumplimiento. De lo dicho, se colige que la entidad no pudo comprobar en su acto administrativo en que consistían los incumplimientos que se pretenden endilgar al contratista. En consecuencia, para este hecho le asiste la razón al apelante.

3. Del incumplimiento imputable a la entidad:

Sostiene la parte actora que en base a las pruebas que obran en el expediente, se ha probado que la Caja del Seguro Social ha incumplido con sus obligaciones establecidas en el Contrato No. 6000000253-08-17-D.G., en ese marco, nos corresponde analizar cada uno de estos hechos para ver si le asiste o no la razón al apelante.

i. Dilación en el refrendo de las adendas.

Respecto al tema de las adendas, la parte actora, aceptó que la entidad concedió el tiempo mencionado, ya que el proyecto al ser una obra que venía de una Resolución Administrativa anterior se le introdujeron cambios sustanciales o totales a los diseños existentes convirtiendo la aprobación de planos en un proceso complejo, además, de otras circunstancias que impactaron el desarrollo de la obra, por estas situaciones fue que se aprobaron dichas adendas, las cuales en lugar de ayudar pasaron a afectar a la contratista por el incumplimiento de la entidad, ya que **no fueron refrendadas en tiempo oportuno.**



Sobre el particular, se observa por ejemplo que en ocasión del vencimiento del término del contrato que inicialmente era el seis (6) de mayo de 2024 la entidad y el contratista acordaron la extensión del tiempo del contrato y esto se justificó mediante de informe técnico administrativo, ubicable de foja 1676 a 1678 de 3 de julio de 2024.

Luego de los trámites correspondientes (entrega de documentación y endoso de fianza para formalización de adenda), se puede apreciar que la Adenda No.1 fue refrendada el 29 de agosto de 2024 es decir, tal como lo advierte la contratista existió un desfase para que se formalizara la modificación.

Veamos un breve recuento de la Adenda 1:

“

1. Nota DEP-N-392-2024, de 30 de abril de 2024, de la Jefatura de Ejecución de Proyectos, remitiendo los sustentadores para la confección de la Adenda No.1 de tiempo.
2. Informe Técnico Administrativo DEP-N-557-2024, de fecha 03 de julio de 2024, por el que se conceden la cantidad de CINCUENTA (50) días calendario extensión No.1 y, la cantidad de CIENTO VEINTE (120) días calendario extensión No.2.
3. Nota del contratista **ALCA HOLDING INTERNATIONAL, INC.**, No. **BOQUETE/CSS 74-23**, de 28 de diciembre de 2023, solicitando extensión de días calendario al periodo de ejecución del Contrato No.6000000253-08-17-D.G.
4. Nota del contratista **ALCA HOLDING INTERNATIONAL, INC.**, No. **BOQUETE/CSS 68-24**, de 25 de abril de 2024, donde muestran su aprobación a la extensión de CINCUENTA (50) días calendario del Contrato No.6000000253-08-17-D.G.
5. Nota del contratista **ALCA HOLDING INTERNATIONAL, INC.**, No. **BOQUETE/CSS 89-24**, de 19 de junio de 2024, solicitando extensión de CIENTO VEINTE (120) días calendario al periodo de ejecución del Contrato No.6000000253-08-17-D.G.

Veamos el refrendo:

“ ...

Conforme las partes con el contenido de esta Adenda, se firma y expide el presente documento, en la ciudad de Panamá, a los _____ días del mes de _____ de 2024.

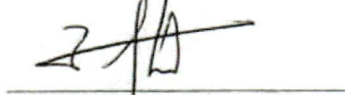
POR LA CAJA


DR. ENRIQUE LAU CORTÉS
Director General

GAACH/JOOC/RMCE



EL CONTRATISTA


FELIX ALBERTO CÁCERES
Representante Legal

GERARDO SOLÍS
CONTRALOR GENERAL
REFRENDO:



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

→ 29 AGO 2024



Igual caso se dio para la aprobación de la Adenda 2, la cual se fue gestando en septiembre de 2024 según se puede apreciar a foja 1715 a 1716, sin embargo, el refrendo de esta adenda se formalizó hasta el 23 de mayo de 2025, es decir, hubo una dilación marcada.

Veamos, la justificación de la Adenda 2:



“ ...

1. Nota OGP-047-2025, de 21 de febrero de 2025, de la Jefatura de Gestión de Proyectos, remitiendo los sustentadores para la confección de la Adenda No.2 de tiempo. (Foja 1783)
2. Informe Técnico Administrativo DEP-N-1211-2024, de fecha 30 de diciembre de 2024, por el que se conceden la cantidad de DOSCIENTOS VEINTICINCO (225) días calendario de extensión en esta Adenda No. 2, fundamentados en la demora de los estudios de impacto ambiental y desarrollo de la planta de tratamiento del proyecto (Foja 1782 - 1781).
3. Nota del contratista **ALCA HOLDING INTERNATIONAL, INC.**, No. **BOQUETE/CSS 133-24**, de 23 de diciembre de 2024, solicitando extensión de mayor cantidad de días calendario del Contrato No.6000000253-08-17-D.G. (Foja 1780).
4. Nota del contratista **ALCA HOLDING INTERNATIONAL, INC.**, No. **BOQUETE/CSS 10-25**, de 16 de enero de 2025, por la que adjunta los Endosos, paz y salvos, y certificados de Registro Público del Contrato No.6000000253-08-17-D.G. (Foja 1770).
5. Desglose de partida presupuestaria emitida por el departamento de presupuesto – DINISA de fecha 11 de febrero de 2025, se establece la necesidad de la extensión del periodo contractual hasta el 2028.

Su respectivo refrendo:

Conforme las partes con el contenido de esta Adenda, se firma y expide el presente documento, en la ciudad de Panamá, a los _____ días del mes de _____ de 2025.

POR LA CAJA

EL CONTRATISTA

ACT. DINO MON VÁSQUEZ
Director General



FELIX ALBERTO CÁCERES
Representante Legal

AO/FCA/

REFRENDO:
ANEL FLORES DE LA LASTRA
CONTRALOR GENERAL

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
23 MAY 2025



Además, se pudo constatar que las partes negociaron la Adenda 3, sin embargo, la misma no fue refrendada, al respecto, no consta dentro del expediente administrativo, ni en la Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026, las razones por las cuales esta adenda no se llegó a formalizar. Simplemente la entidad decidió resolver la relación contractual en lugar de darle continuidad al contrato. Es importante mencionar que en cada una de estas extensiones de tiempo se pudo justificar que los retrasos acaecidos en este contrato no fueron por causas imputables al contratista.

Con lo dicho, la entidad a faltado al Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, en el sentido de que siempre se debe procurar el cumplimiento de los fines de la contratación vigilando la correcta ejecución del contrato sin flagelar los derechos de la entidad ni mucho menos del administrado. Decimos esto ya que, ante la evidente dilación en el referendo de las tres adendas negociadas, la entidad lejos de reconocer este tiempo optó por la terminación del contrato.

Es un hecho cierto que, los refrendos en las Adendas son temas que ponen en incertidumbre al contratista, ya que son trámites que no dependen de su propia gestión, sino de un tercero (Contraloría), y es la entidad quien debe dar seguimiento



a estos trámites para mantener la vigencia de los contratos (y conseguir los respectivos endosos de fianzas y demás).

En ocasión a lo anterior, estimamos atinado reproducir las palabras de la autora española Concepción Barrero Rodríguez, quien en su texto indica:

“Que, por lo general, tanto los órganos consultivos como los jurisdiccionales no sólo exigen la presencia de un acontecimiento imprevisible e inevitable; requieren, también, que el acontecimiento tenga su origen en una fuerza “extrínseca”, en un “hecho exterior”, en un suceso “que esté fuera del círculo de actuación del obligado”. Si se trata, por el contrario, de hechos inherentes a la actividad del contratista lo normal es que se desestime la existencia de la causa de exoneración de la responsabilidad en virtud de una interpretación extensiva del “hecho previsible”⁴.

En cuanto a este hecho le asiste la razón al contratista ya que es evidente la demora en los trámites de refrendo (no imputables al contratista), tiempo que no fue reconocido por la entidad para la ejecución del contrato.

No podemos olvidar que el refrendo de una adenda por parte de la **Contraloría General de la República** es un paso jurídico y administrativo vital para garantizar la legalidad y transparencia en la modificación de los contratos estatales.

No podemos considerar este acto como un simple trámite formal, sino la validación de que los cambios en tiempos, montos o alcances cumplen con las normativas de **Contratación Pública**. Sin el refrendo, la adenda carece de eficacia legal, lo que impide que el Estado realice **pagos adicionales o reconozca prórrogas**, asegurando así la correcta fiscalización de los fondos públicos y protegiendo el patrimonio nacional ante posibles irregularidades.

Bajo esa lógica, el Contrato No.6000000253-08-17-.D.G, en su Clausula Quinta establece que la Caja del Seguro Social se compromete a acatar las obligaciones contenidas en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020.

Veamos la cláusula del contrato:

CLÁUSULA QUINTA: OBLIGACIONES DE LA CAJA

LA CAJA se compromete acatar las obligaciones contenidas en el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Ahora veamos lo contenido en el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, que advierte que las entidades se obligan para con el contrato a:

- 1..
- 2..
- 3..
- 4..

5. Adoptar las medidas para mantener, durante el desarrollo y la ejecución del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras prevalecientes al momento de contratar y de realizar sus modificaciones, cuando así estén autorizadas por la ley o el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos.

⁴ Barrero Rodríguez, Concepción, Catedrática de Derecho Administrativo Universidad de Sevilla, La Resolución de los Contratos Administrativos por incumplimiento del contratista, segunda edición, diciembre 2011, página 361.



De lo citado, se colige que la entidad no adoptó las medidas necesarias para el mantenimiento y ejecución del contrato.

ii. Falta de partida presupuestaria, no reconocimiento trabajos adicionales y demora en aprobación técnica.

En lo concerniente a este tópico, mediante nota No. BOQUETE /CSS de 2 de junio de 2025, ubicable de foja 98 a 99 del expediente jurídico, la actora le manifestó a la entidad su preocupación por la falta de fondos en partida y la demora en los refrendos de las adendas, de igual forma, se hizo referencia de los trabajos adicionales realizados, que a la fecha no han sido reconocidos. **Enfatizando que la entidad tiene pleno conocimiento de los trabajos adicionales que realizó el consorcio.**

Veamos este intercambio de comunicaciones:

Licenciada
YARIELA DE SANTIS
Directora Ejecutiva Nacional
De Infraestructura y Servicios
Técnicos

RECIBIDO / DENIS
DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL
Firma: Mau
Fecha: 4/06/25
3.35

Respetado Licenciada De Santis:

Por medio de la presente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento la preocupación que mantenemos en lo referente a la vigencia del contrato y las partidas presupuestarias para hacerle frente a las obligaciones de pago de cuentas presentadas a la entidad del proyecto denominado “ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TECNICAS PARA LA REACTIVACION DE LA CONSTRUCCION Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLINICA DE BOQUETE”.

Es importante resaltar, que esta empresa siempre ha estado comprometida para lograr la culminación del proyecto de la referencia, sin embargo, nuestra preocupación radica en que manteníamos un contrato sin vigencia desde el 23 de octubre de 2024, no obstante, esta firma constructora jamás dejó de ejecutar la obra dentro de la medidas de sus posibilidades financieras, logrando acumular cinco (5) cuentas identificadas como las Nº 5, 6, 7, 8, 9, y 10, por el orden de TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO, CON 86/100, US\$. 3, 559,448.86), que al día de la entrega de la presente nota no se han podido cobrar, por falta de partida presupuestaria.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, del total del plazo adicional del contrato, este se ha retrasado en ser refrendado 341 días, esto es un 85% del plazo total. Es decir que el contrato ha estado vencido durante un 85% del tiempo adicional del mismo. Actualmente, luego del último refrendo de la Adenda 2, el contrato tiene una vigencia de solamente 13 días.

Plazo Adicional	Plazo Reconocido	Retraso refrendo	Plazo Vigente
Adenda 1	170	122	48
Adenda 2	231	219	13
	401	341	60

Durante la ejecución de este proyecto hemos acumulado más de tres millones de dólares en avances de obra sin tener expectativa de repago en su momento, de igual forma se han introducidos trabajos adicionales que desfasan los tiempos de ejecución, además de temas técnicos que surgieron en el tiempo y se dilató la aprobación de los mismos por razones no imputable a nuestra firma, todas estas consideraciones fueron recogidas en la adenda # 2 presentada en enero de 2025 con la intención de darle vigencia al contrato de obra y no fue hasta



siete (7) meses después del vencimiento del término de ejecución, que la adenda de tiempo es refrendada por la CGDP el día 23 de mayo de 2025, es importante mencionar que al salir refrendada la referida adenda, solo tendrá trece (13) días de vigencia, es decir que nuestra empresa fue afectada en todo ese tiempo (siete meses), para cumplir con el desarrollo normal de la obra, al no contar con un contrato vigente que le permitiera inyectar el flujo correcto de la obra, vulnerándose lo señala el artículo 21, numerales 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, de la ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020, en cuanto a las obligaciones de la entidad se refiere.

Somos del criterio que el desfase de la ejecución de la obra producto de la falta de partida oportuna, un contrato sin vigencia, la mora en el trámite de adenda, la paralización de la obra por parte del sindicato de trabajadores, la no formalización de los cambios perfeccionados en una adenda de costos por la adición de actividades nuevas y aumento en las existentes, entre otras cosas, nos obliga nuevamente a solicitar a la Caja De Seguro Social otra adenda de tiempo y costos para recuperar el desfase ocasionado por todas las consideraciones aquí planteadas, así como la ubicación de partida presupuestaria, para el cumplimiento de las obligaciones, además de revisar la igualdad y equivalencia entre los derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, ya que si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas debidamente sustentadas y probadas, no imputables a la contratista, se podrán adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento en el menor tiempo posible, tal y como lo dispone el artículo 34 de la ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020, que se refiere al Equilibrio Contractual.

Por lo expuesto anteriormente, estamos presentando para la evaluación de su equipo técnico una solicitud de plazo adicional en el contrato que no tendrá periodo mayor de extensión al primer semestre de 2026, así mismo, los sustentos para la formalización de la adenda de costos por las actividades adicionales y nuevas solicitadas por la entidad. Solicitamos también una mesa de trabajo para analizar esta información y poder llegar a un acuerdo que sea formalizado mediante adenda en el menor tiempo posible.

Nótese que la contratista ya había hecho una advertencia a la entidad en cuanto a la tramitología del contrato, tramitación de adendas y lo más importante la falta de aprovisionamiento de la partida presupuestaria versus la acumulación de cuentas en ese entonces.

En respuesta a este comunicado, la entidad mediante nota DEP-N-852-2025 que reposa a foja 100 del expediente jurídico, dijo:

Licenciado
FELIX ALBERTO CÁCERES
Representante Legal
Consortio Alca Ger
E. S. D.

Ref.: "Anteproyecto, diseño, planos finales, especificaciones técnicas para la reactivación de la construcción y puesta en marcha de la nueva Policlínica de Boquete Req.6000000253-08-17. Contrato 6000000253-08-17- D.G"

Licenciado Cáceres:

En atención a la nota No. BOQUETE/CSS-S/N-25, de fecha 2 de junio de 2025, le informamos que para realizar una valoración objetiva del tiempo impactado por la falta de partida presupuestaria, así como por la demora en el refrendo por la Contraloría General de la Adenda #2, se requiere que nos remita los sustentos técnicos correspondientes, junto con el cronograma de trabajo actualizado que contemple el período asociado a esta nueva solicitud de extensión de tiempo. Esta información es indispensable para proceder con la evaluación y establecer una nueva fecha de entrega del proyecto de la referencia.

En cuanto a la formalización de la adenda de costos por las actividades adicionales y nuevas solicitadas por la entidad, es importante hacer de su conocimiento que para realizar dicho trámite debe pasar primero por el proceso de la confección de las órdenes de cambio para lo cual se debe presentar las solicitudes debidamente avaladas por parte de la Institución de los trabajos en adición y extras. Revisión y cuantificación de nuestros inspectores de campo y posteriormente pasa por el proceso de valoración económica a través de nuestra oficina de Presupuesto de Obras, todo este proceso previamente a la firma de las órdenes de cambio.

Cabe señalar que, a la fecha, este proyecto no cuenta con ninguna orden de cambio perfeccionada. En virtud de lo anterior, solicitamos remitir el listado de los trabajos antes descritos, junto con sus respectivas solicitudes, con el fin de iniciar la revisión correspondiente.

Reiteramos la importancia de contar con esta documentación a la mayor brevedad posible, a fin de dar continuidad al proceso de formalización que el proyecto requiere.

CAJA DE SEGURO SOCIAL



Esto da cuenta que la entidad conocía el panorama del contrato, y estaba anuente que existía retraso en refrendo, impacto por falta de partida presupuestaria y trabajos adicionales. De foja 101 a 102 del expediente jurídico reposa un listado de los trabajos adicionales no reconocidos por la entidad.

Adicionalmente, tal como lo expone la actora hemos detectado una dilación inusual en los tiempos de aprobación, como por ejemplo el Plano AR-01 que corre a foja 089 del expediente jurídico, el cual fue sometido para aprobación en noviembre de 2023 y finalmente fue aprobado en octubre de 2024, situación que restringía parte de la ejecución de la obra.

Para este hecho es notorio que le asiste la razón a la parte actora, en cuanto a que la falta de aprovisionamiento de la partida, no reconocimiento de trabajos adicionales y dilación en los trámites afectaron el desarrollo del contrato. Situaciones que no son imputables al contratista.

iii. Pagos irregulares.

Otro de los incumplimientos imputables a la entidad, según la actora, tal como lo advirtió fue la falta de dinero en la partida presupuestaria, y es que según el pliego de cargos y en el contrato, la entidad está obligada a realizar el pago de las cuentas presentadas por el contratista por avance de la obra en 90 días hábiles, sin embargo, la administración incumplió deliberadamente, por demoras en los pagos desde el inicio de la obra.

Al respecto en nota 35-2025 de 19 de junio de 2025 que corre a foja 114 del expediente administrativo, se denota que la contratista puso en conocimiento previo a la entidad sobre la situación de los pagos irregulares, veamos:

Estimada Lic. Yariela:

Como quiera que el contrato de la referencia ha venido confrontando desde la administración anterior problemas de índole presupuestarios y vigencia, esto ha venido impactando al día de hoy el desarrollo normal de la obra: En ese sentido es oportuno externar con mucha responsabilidad y respeto, nuestra posición, de todos los contratiempos y dificultades que hemos confrontado desde la administración del gobierno pasado, con respecto al cumplimiento de la entidad con relación a lo que establece el contrato de obra, en su Cláusula Quinta y Séptima y del pliego de cargo en el Capítulo II, Condiciones Especiales en su Punto 18 FORMA DE PAGO, y la Ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020 en su artículo 21, numerales 5,6, 7, 9, 10, 11, y 12 : Lo anterior se fundamenta en el hecho de que a pesar de que hemos ejecutado la obra a un buen ritmo desde el año 2023, al 2025 solo habíamos podido cobrar cuatro (4) cuentas de las nueve (9) cuentas existentes, hasta el mes de junio de 2024 por un monto de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL
→ **SETECIENTOS DIECIOCHO DOLARES CON 63/100, (US\$. 828,718.63)**, posterior a esto nos fue imposible la presentación de cuentas por falta de adenda de tiempo y partida presupuestaria.

Es importante señalar que la adenda fue refrendada el día 23 de mayo de 2025 y venció el día 6 de junio de 2025, teniendo solo vigencia por trece (13) día calendario, es decir que durante el proceso de confección, trámite y refrendo, desde junio de 2024 hemos mantenido un contrato sin vigencia por once (11) meses, logrando acumular las siguientes cuentas **sin incluir una orden de cambio en trámite.**



1. Cuenta N° 5 presentada por el orden de **SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO DOLARES CON 00/100, (US\$. 752,944.15).**
2. Cuenta N° 6 por un monto de **UN MILLÓN DOSCIENTOS DIECISIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS DÓLARES CON 23/100, (US\$. 1,217,972.23).**
3. Cuenta N° 7 por el orden de **QUINIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO CON 43/100, (US\$. 524,974.43)**
4. **Cuenta N° 8** por un monto de **TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL, QUINIENTOS DIEZ DOLARES CON 75/100, (US\$. 337,510.75)**
5. Cuenta N° 9 en Revisión por la entidad por un Monto de **DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL DOLARES CON 00/100, (US\$. 219,000.00).** Aproximadamente.
6. Cuenta N° 10 por el orden de **DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOLARES CON 00/100, (US\$. 296,000.00).** Aproximadamente

Es de gran relevancia mencionar, que de las cuentas señaladas en el párrafo anterior se les asignó partida presupuestaria el 23 de mayo de 2025, mediante adenda de tiempo debidamente refrendada, sin embargo, solo contó con trece (13) días de vigencia el contrato, es decir, que todas las cuentas

que se presenten posterior a esa fecha no hay forma de cobrarlas ya que el contrato nuevamente está sin vigencia, a pesar de que podría existir partida según la última adenda refrendada.

Así las cosas, podemos decir sin temor a equivocarnos que nuestra firma ha cumplido a cabalidad a pesar de que hemos confrontado problemas en los cobros de las cuentas por falta de partida presupuestaria y tiempo vigente del contrato, desde el gobierno pasado, esta situación impacta directamente el flujo y ejecución de cualquier contrato de obra, además de causar incertidumbre ante los entes financieros al no ver el retorno del capital invertido, no obstante, hemos estado comprometidos con la administración para cumplir con el objeto contractual, a pesar de las limitaciones aquí planteadas.

Finalmente, queremos hacer extensivo la disposición de participar en las mesas de trabajos necesarias para buscar los mecanismos de resolución con las diferentes disciplinas que forman parte de este proyecto, de manera tal que podamos imprimir un plan de acción actualizando el cronograma de trabajos y contar con un contrato vigente que nos permita la presentación de las cuentas en tiempo oportuno.

Es destacable la actitud de la contratista, quien pese a no recibir los pagos de manera oportuna siempre se comunicó con la entidad para buscar un plan de acción y continuar con la obra. Ahora bien, es palpable el incumplimiento de la Clausula Séptima del Contrato No. 6000000-08-17-D.G., que dice:

“ ...

LA CAJA pagará a **EL CONTRATISTA**, según avance físico en porcentaje, se aplicará obligatoriamente el diez por ciento (10%) de retención al pago parcial, previa inspección en la forma prevista en el pliego de cargos, en conjunto con el inspector asignado al proyecto por la Contraloría General de la República, en virtud del cumplimiento de las diferentes etapas del contrato, de acuerdo a los artículos 109 y 110 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

LA CAJA se compromete a efectuar el pago parcial dentro de los noventa (90) días calendario, contados a partir de la presentación de la cuenta respectiva, con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes.

Previo a la presentación de la cuenta total o parcial, **EL CONTRATISTA** deberá subsanar cualquier defecto u otros detalles que puedan surgir en el transcurso de la presentación o cancelación de la cuenta.



El incumplimiento de lo pactado fue evidenciado por la contratista mediante la ilustración que procedemos a citar:

ANALISIS DE ATRASO EN EL PAGO DE CUENTAS DE LA POLICLINICA DE BOQUETE								
PROYECTO: "ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TECNICAS PARA LA REACTIVACION DE LA CONSTRUCCION Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLINICA DE BOQUETE"								
No CUESTA	MONTO BRUTO		MONTO CHEQUE		FECHA DE RECEPCIÓN DE CUENTA TESORERIA DINISA	90 DÍAS PARA PAGO POR CONTRATO	FECHA ANALISIS / PAGO	DÍAS DE ATRASO
CUENTA No 1	B/.	431,403.27	B/.	388,262.94	30-ene-24	29-abr-24	07/12/2024	74
CUENTA No 2	B/.	43,027.21	B/.	38,724.49	12-abr-24	11-jul-24	07/12/2024	1
CUENTA No 3	B/.	178,810.32	B/.	160,929.29	12-abr-24	11-jul-24	08/06/2024	26
CUENTA No 4	B/.	267,557.68	B/.	240,801.91	24-jul-24	22-oct-24	10/08/2024	-14
CUENTA No 5	B/.	752,944.15	B/.	677,649.73	08-nov-24	06-feb-25	07/31/2025	175
CUENTA No 6	B/.	1,217,972.23	B/.	1,096,175.01	08-nov-24	06-feb-25	07/31/2025	175
CUENTA No 7	B/.	559,922.08	B/.	503,929.87	23-jul-25	21-oct-25	03/17/2026	147
CUENTA No 8	B/.	320,019.19	B/.	288,017.27	19-jun-25	17-sep-25	10/29/2025	42
CUENTA No 9	B/.	179,825.81	B/.	161,843.23	31-jul-25	29-oct-25	09/01/2025	-58
CUENTA No 10	B/.	143,059.11	B/.	128,753.20	18-sep-25	17-dic-25	10/29/2025	-49
TOTAL HASTA CUENTA 10	B/.	4,094,541.05	B/.	3,181,157.07				
	FACTURADO		PAGADO					

Igualmente reposan en las constancias del expediente jurídico que la contratista aporte los comprobantes de pago de los pagos tardíos. Ello quiere decir que si existe incumplimiento de la entidad respecto de este hecho.

Se observa en las constancias del expediente jurídico que la contratista aporte los comprobantes de pago de los pagos tardíos. Ello quiere decir que si existe incumplimiento de la entidad respecto de este hecho. Ante esto no podemos dejar de mencionar que el pago oportuno de cuentas es un derecho irrenunciable del contratista, y se encuentra consagrado en numeral 1 del artículo 22 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, en tanto ninguna entidad o funcionario puede estar por encima de esta prerrogativa.

“Artículo 22. Derecho de los contratistas. Son derechos de los contratistas los siguientes:

1. Recibir los pagos dentro de los términos previstos en el pliego de cargos y en el contrato respectivo.
 2. ...
- ...” (Subraya el Tribunal).

4. Decisión.

Contrario a lo planteado por la entidad, esta corporación de justicia administrativa, ha arribado a la conclusión de que todos los elementos de convicción apuntan a la existencia trámites administrativos burocráticos que han truncado el desarrollo cabal del proyecto, sin dejar de mencionar que esta licitación en el pasado había sido abandonada, con lo que el contratista Consorcio ALCA-GER ha tenido que rediseñar el proyecto ya existente (a solicitud de la entidad) hecho que definitivamente hace más complejo su desarrollo.



En vista de todo lo manifestado este Tribunal considera que las casuales expuestas no son imputables al contratista por lo que considera que se debe revocar la Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).

5. Consideraciones finales (Nueva adenda)

En vista de que se ha decidido revocar el acto administrativo, y tomando en cuenta que el objetivo principal de cualquier obra pública es el bienestar social, lo conveniente la negociación y la elaboración de una **nueva adenda en la que contemple realmente el tiempo necesario para la terminación de la obra.**

Para ello, se sugiere que las partes entren en una nueva negociación de manera que acuerden un tiempo razonable y proporcional, advertencia esta negociación es entre la entidad y el contratista, el Tribunal pierde competencia una vez esté en firma esta resolución que revoca la Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026.

Al darse esta modificación, esto permitiría ajustar el alcance del proyecto para integrar mejoras técnicas y funcionales que no fueron contempladas inicialmente, asegurando así un mayor beneficio colectivo.

Este Tribunal comparte el criterio de que, en los contratos administrativos, debemos extremar las posibles soluciones tendientes a la continuidad de los contratos públicos, salvaguardando el bienestar de la sociedad y obteniendo el mayor beneficio para el Estado sin socavar el derecho de los particulares, salvo, claro está, que se presenten eventos de fuerza mayor o caso fortuito que lo impidan, por ello somos de la convicción que es aplicable el Principio de la Continuidad del Contrato.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución No. ADENL-DNC-155-2026-D.G. de 10 de marzo de 2026, mediante la cual la Caja del Seguro Social, resolvió administrativamente el Contrato No.6000000253-08-17-D.G e inhabilito al contratista por un periodo de cuatro (4) años.

SEGUNDO: CONMINAR a la Caja del Seguro Social el inicio de las gestiones administrativas necesarias para la elaboración de una **ADENDA** al contrato con el fin de armonizar las obligaciones contractuales con las necesidades actuales del proyecto.

TERCERO: DEVOLVER a la Caja del Seguro Social, el expediente administrativo remitido a este Tribunal mediante Nota No. ADENL-DNC-N-1145-2026, conformado por cinco (5) tomos integrado por dos mil ciento cuarenta y un fojas (2141).

CUARTO: 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.

QUINTO: 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.

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 042-2026, 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, y Artículo 1009 del Código Civil.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2026.04.29
15:30:43 -05'00'
KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

