



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Jorge Isaac Escobar, actuando en su condición de Apoderado Judicial sustituto de **SEGUROS SURAMERICANA, S.A., (SURA)**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, por el cual el Ministerio de Educación dispuso Resolver Administrativamente el Contrato de Obra No.O-01-2018, y su Acto Confirmatorio contenido en la Resolución No.092-2022-PLENO/TACP de 7 de junio de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 28 de octubre de 2022, visible a foja 126 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con



REPUBLICAN PARTY
ORGANIZATION

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text appears to be organized into several paragraphs and possibly a list or table, but the specific details are not discernible.

2020

lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

Según la parte actora, los hechos más relevantes en los cuales se fundamenta su demanda son los siguientes:

-El Ministerio de Educación, suscribió Contrato O-01-2018, entre el Ministerio de Educación (MEDUCA) y la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., para el "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN EN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ ", por un monto de B/.2,881,713.00, en donde SURA emitió la fianza de cumplimiento correspondiente con sus endosos.

-A través de la Nota No.DM/DNAL-1700-2021, fechada 9 de agosto de 2021, MEDUCA, le comunica al contratista fiado de **SURA**, y a la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., su intención de resolver administrativamente el Contrato No.O-01-2018, por incumplimiento del contrato.

-SURA fue admitido como tercero coadyuvante de INVERSIONES CCO, S.A.S., dentro del proceso de resolución administrativa del Contrato O-01-2018, suscrito entre el MEDUCA y la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S.

-SURA se opone a la decisión del MEDUCA en resolver administrativamente el contrato con su INVERSIONES CCO, S.A.S., (el fiado), en virtud de que a finales del año 2018, el contrato fue sometido a una solicitud de Adenda, por parte del fiado, misma que fue refrendada por la Contraloría General de la República, en el mes de abril de 2021, a pesar de que el contrato había vencido desde el día 11 de julio de 2020, fecha esta hasta donde surtió efecto el Endoso No.4, emitido por SURA, sobre la fianza de cumplimiento de contrato O-01-2018.

-Señala que resultaba imposible, tanto para el MEDUCA, como para el contratista fiado, suscribir una adenda de un contrato que se encontraba vencido; sin embargo, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en su

Resolución No.092-2022-PLENO/TACP de 7 de junio de 2022, confirmó la decisión adoptada por MEDUCA, sin entrar a confrontar la posición de SURA y del fiado, al momento de resolver el recurso de apelación.

-Que cuando el MEDUCA, publicó su intención de dar inicio al procedimiento de resolución administrativa del contrato O-01-2018, el día 25 de agosto de 2021, ya la vigencia de la Fianza de Cumplimiento había vencido, pues el Endoso No.4, emitido por SURA, sobre la Fianza de Cumplimiento del contrato extendía la vigencia de la fianza hasta el día 11 de julio de 2020.

-Advierten que queda claramente establecido que existía una evidente y probada prescripción de la acción, en cuanto que la decisión emanada por la entidad, donde se resolvió administrativamente el contrato, se llevó a cabo mucho tiempo después de que la fianza de cumplimiento y su endoso habían vencido, por lo que se ha tenido que recurrir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Según la parte actora, el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, proferido por el Ministerio de Educación infringe las siguientes normativas legales y reglamentarias:

Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 61 de 2017.

-**Artículo 18, numerales 2,4 y 9** en violación por omisión, toda vez que la entidad demandada no homologó ni hizo los cambios tendientes al equilibrio contractual, además que a pesar de la insistencia del contratista, la adenda se suscribió cuando se encontraba el contrato vencido, lo que le imposibilitó al contratista que pudiese obtener financiamiento para una obra. Además, que advierten que el MEDUCA no cumplió con todas las alternativas, y los mecanismos que dispusieron las partes para corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes en torno a la ejecución del contrato, y, por ende, prevenir las diferencias o situaciones litigiosas que pudieran darse, por el contrario, la entidad oficial, resolvió

un contrato que estaba vencido y omitió proceder a la liquidación del contrato, que era lo que correspondía.

-Artículo 95, en violación directa por omisión, ya que señala expresamente que la concesión de prórroga, cuando los retrasos fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o casos fortuitos, deben ser otorgados al contratista como un derecho legal, para que se le extienda el plazo del contrato por un tiempo no menor al retraso.

-Artículo 99, en violación directa por indebida aplicación, ya que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas omite indicar que la liquidación de los contratos tiene un término de dos meses, después de vencer el contrato, lo que significa que no existiendo una adenda de extensión de tiempo, la institución estaba obligada dentro del término de dos (2) meses a liquidar el contrato.

-Artículo 114, fue violado de manera directa por omisión, pues si bien el artículo 114 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada mediante Ley 61 de 2017, vigente al momento de la licitación, indica que la fianza tiene una vigencia al término del contrato principal y el término de la liquidación, es más cierto, que el artículo 99 de esa misma Ley, dice que la liquidación si tiene un término de 2 meses, después de vencido el contrato.

Advierten que el Tribunal de Contrataciones Públicas no es coherente con sus decisiones, porque estaríamos en presencia de un contrato indefinido y para siempre y dentro de un sistema reglado, el cual establece términos de vigencia de los contratos públicos y de las garantías que emiten las compañías de seguros.

-Artículo 122, el cual fue violado de manera directa por omisión, ya que en cuanto a la competencia de la Contraloría, fue clara en definir, como ente regulador de las garantías, que para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, resulta de obligatorio cumplimiento que la Entidad Oficial debe reclamar a la Fiadora, dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de un incumplimiento, es decir, que pasado dicho término, cualquier reclamación extendida en contra de las fianzas sería

extemporánea, tal como aconteció en este caso, lo cual fue ignorado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, al momento de confirmar lo resuelto por MEDUCA.

De igual forma, señalan que es de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas, mantener una fianza de cumplimiento vigente, porque esta función según la Contraloría es única y exclusivamente responsabilidad de las entidades contratantes, éstas que a su vez obligan al contratista a presentar los endosos en caso de aprobar las adendas de extensión de tiempo.

-**Artículo 126**, numeral 1, en violación directa por omisión, ya que los atrasos en la obra, fueron por causas imputables al MEDUCA, y no del contratista, mientras que el vencimiento del endoso a la fianza de cumplimiento, cuyo reclamo se pretende realizar a **SURA**, igualmente se produjo, ante la falta de refrendo de la Contraloría de la Adenda al contrato.

Ley 38 de 31 de julio de 2000.

-**Artículo 34**, en violación por omisión, ya que no se siguió el debido proceso aplicable a todo tipo de procedimiento administrativo ya que al vencer el contrato principal, mientras esperaba el refrendo de la Contraloría General de la República, el contrato de fianza accesorio siguió la suerte del principal y, por ende, dejó de tener vida jurídica, capaz de ser sometida a la decisión del MEDUCA, de resolver administrativamente el contrato al contratista fiado y, en consecuencia, ordenar notificar a la fiadora de dicha resolución.

-**Artículo 155**, numeral 1, en violación por omisión, ya que la entidad administrativa y el Tribunal de Contrataciones Públicas no pueden ignorar las causas reales que impidieron el normal avance de los trabajos, los cuales señalan que no son imputables a **INVERSIONES CCO, S.A.S.**, sino a la entidad oficial, ya que el acto originario indica que el afianzado no había cumplido con las exigencias del contrato, pero omite todos los eventos desfavorables que no fueron reconocidos por la entidad y que ocasionaron perjuicios al contratista.

Decreto Núm. 43-leg de 30 de julio de 2018, de la Contraloría General de la República, (que modifica el Decreto 21-Leg de 28 de marzo de 2018).

-Artículo 4, en violación directa por omisión, ya que señala que la Contraloría fue clara en definir, como ente regulador de las garantías, que para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, resulta de obligatorio cumplimiento que el Entidad Oficial debe reclamar a la Fiadora, dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de un incumplimiento, lo cual fue ignorado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Código Civil.

-Artículo 109, en violación directa por omisión, ya que ambas partes debían comportarse en base a dicho principio, y que el Ministerio de Educación no hizo, con la omisión de las pretensiones y la condición del contratista, afectaron los derechos del contratista y negar continuar su avance y ejecución, así como la culminación de la obra, y la aprobación de la adenda de extensión correspondiente, lo que no es acorde al principio de buena fe contractual.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A través del Oficio No. 2924 de 28 de octubre de 2022, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó a la Ministra de Educación, que remitiera el informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1943, en virtud de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por el apoderado judicial de **SEGUROS SURAMERICANA, S.A., (SURA)**, el cual fue presentado ante esta Superioridad mediante nota No. DM-DNAL-104-2571-2022-UAJ-26 de 9 de noviembre de 2022, que en lo medular señala:

“...En virtud de las pretensiones esgrimidas por la parte demandante, expuestas en párrafos anteriores, esta entidad procede de manera muy respetuosa, a aclarar lo referente a los puntos expuestos así:

...Ahora bien el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, por el cual **‘SE RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO O-01-2018, PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y**

REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, por un monto de B/.2,881,713.00, se fundamentó en los siguientes hechos, entre otros:

La empresa INVERSIONES CCO S.A.S incumplió con la presentación de los Endosos de la Fianza de Cumplimiento y Pólizas de Todo Riesgo de Construcción, necesarios para continuar con el trámite de autorización de prórroga e informe de viabilidad, para el posterior refrendo ante la Contraloría General de la República de Panamá de la Adenda No.2 por Extensión de Tiempo al Contrato y mantiene abandonada o suspendida la Obra sin la autorización debidamente expedida.

Que se procede a notificar el día 25 de agosto de 2021, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", la nota DM/DNAL-1700-2021, donde se comunica la intención de resolver administrativamente el Contrato O-01-2018 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar explicaciones y las pruebas que considere pertinente.

Mediante Nota CCO-305-2021 de 12 de agosto de 2021, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de "Panamá Compra", el Contratista señala entre otras cosas que:

3.1. Se evidencia una aparente negligencia sistemática por parte de EL CONTRATANTE, para la revisión de cantidades y restablecimiento de desarrollo del contrato e incluso previa firma del mismo...

3.3. La solicitud para extensión de fianzas requerida por la entidad no solo es improcedente bajo el contexto y estado actual del contrato y las múltiples irregularidades que se han cometido por parte del CONTRATANTE, sino que además viola los derechos contractuales del contratista y contraviene de forma deliberada varios apartes contenidos en la Ley 22 de contratación.'

4. Que a lo manifestado en la mencionada Nota CCO-305-2021 del 12 de agosto de 2021, este Ministerio consideró que no le asistía la razón, señalando que las excusas o motivos planteados por éste, no son cónsonas con la realidad contractual a la cual se obligó participando en principio en el acto público y luego suscribiendo el contrato correspondiente.

5. Que es potestad de la entidad contratante determinar la aprobación o no de una extensión de tiempo de la ejecución del contrato.

6. Que el contratista no puede justificar el incumplimiento de su obligación con el pretexto de falta de pago por parte de la entidad.

7. Que la relación contractual es con la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., y no con sus subcontratistas.

Este aspecto, aunado a otras consideraciones y basándonos en lo que establece la norma, fue lo que llevó a este Ministerio a resolver administrativamente el contrato O-01-2018, para el Diseño y Construcción, Ampliación y Remodelación General del Centro Educativo Victoriano Lorenzo ubicado en el Corregimiento de las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí, por un monto de B/.2,881,713.00..."

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración mediante Vista Número 097 de 19 de enero de 2023, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan a declarar que NO ES ILEGAL el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, emitido por el Ministerio de Educación, ni sus actos confirmatorios, bajo los siguientes argumentos:

El Contrato O-01-2018 de 21 de mayo de 2018, para la ejecución del proyecto denominado 'Diseño y Construcción, Ampliación y Remodelación en General del Centro Educativo Victoriano Lorenzo, ubicado en el Corregimiento de Las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí, fue refrendado por la Contraloría General de la República el 10 de julio de 2018, en consecuencia el precitado instrumento se perfeccionó después de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 2017, que reformó la Ley 22 de 2006, razón por la cual debe atenderse lo dispuesto en el artículo 100 de dicha norma, de la cual se desprende que, tomando en consideración la fecha en que se perfeccionó el Contrato O-01-2018, le es aplicable el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017.

También advierten que de las constancias procesales se evidencia que el Ministerio de Educación, en cumplimiento del artículo 100 precitado emitió orden de proceder DNIA.GSP.139.3.00331-18, la cual fue notificada a la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., el 30 de julio de 2018. Al verificar dicha orden de proceder, esta dispuso como fecha de inicio de 31 de julio de 2018 y finalización para el 21 de enero de 2020; sin embargo, se gestionó y aprobó una prórroga por 172 días calendarios, a través de la Adenda 1 al contrato, para que la citada contratista culminara los trabajos según lo acordado.

Señalan que del contenido del artículo 40 de la Ley 22 de 2006 se desprende que todo proponente al participar de un acto público y posteriormente suscribir el contrato respectivo, lo efectúa con conocimiento de cada una de las responsabilidades y situaciones que para el cumplimiento del objeto contractual

debe asumir y que la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., no cumplió con la ejecución del Contrato de Obra, sustento que se encuentran los informes técnicos y justificativos que corroboran el atraso y desfase del cronograma de trabajo incurrido por la enunciada empresa contratista. Indican que, pese a los incumplimientos incurridos por la empresa, la entidad demandada con el fin de salvaguardar el interés público le solicitó a dicha empresa la aportación de los endosos de la fianza de cumplimiento, lo cual no cumplió.

Además, plantean que la empresa INVERSIONES CCO, S.A.S., no cumplió con su obligación de seguir con el avance de la obra y aunado a ello, no presentó los endosos de la fianza de cumplimiento y pólizas de Todo Riesgo de Construcción, solicitadas por la entidad demandada, para el perfeccionamiento de la Adenda 2 y consecuentemente, la culminación de la obra.

En otro orden de ideas, destacan que la Ley de Contrataciones Públicas es clara al establecer que los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación, lo cual claramente se corrobora con lo señalado en el artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017 y que indica que Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación y que en cuanto a la vigencia de la Fianza de Cumplimiento, también el Decreto Num.21-LEG de 28 de marzo de 2018, en su artículo 18 señala que la vigencia de la Fianza de Cumplimiento corresponde al periodo de ejecución del contrato principal y al término de la liquidación.

Por lo antes expuesto, finalizan acotando que la liquidación de los contratos no es un elemento opcional de las entidades contratantes, debido a que conforme el artículo 99 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, el citado procedimiento se debe efectuar indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, a fin de que no queden saldos pendientes entre las partes. Entonces es claro que tanto el término de vigencia del Contrato O-01-2018 como también la fianza de cumplimiento emitida por **SURA** se extendía hasta la liquidación del enunciado pacto contractual, por ende al no haberse materializado tal procedimiento

de liquidación, dado a las causales de incumplimiento, la entidad demandada, estaba en pleno derecho de ejercer la resolución administrativa del contrato y la ejecución de la fianza de cumplimiento.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

- **Competencia de la Sala:**

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por el Licenciado Jorge Isaac Escobar apoderado judicial sustituto de **SURA**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

- **Legitimación Activa y Pasiva:**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Sujeto Activo es el Licenciado Jorge Isaac Escobar, quien comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **SURA**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

El Sujeto Pasivo lo es la Ministra de Educación, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

- **Acto Administrativo objeto de Reparación:**

El Acto Administrativo impugnado lo constituye el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, por el cual el Ministerio de Educación decide: "Resolver Administrativamente, el Contrato O-01-2018 para el 'Diseño y Construcción, Ampliación y Remodelación General del Centro Educativo Victoriano Lorenzo,

ubicado en el Corregimiento de las Lomas, Distrito de David, Provincia de Chiriquí' por un monto de B/.2,881,713.00; Inhabilitar a **INVERSIONES CCO, S.A.S.**, por el término de 3 años y **Notificar a la fiadora del incumplimiento decretado mediante la presente resolución, a fin de que ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.**

De igual forma, el Activador Judicial, solicita dentro de sus pretensiones, además de la nulidad del acto demandado y confirmatorio, se restablezca el derecho de SURA y se le notifique la revocatoria de la decisión que conlleva notificar a la fiadora del incumplimiento decretado y se deje sin efecto dicha notificación.

En este contexto, esta Corporación de Justicia advierte que el Apoderado Judicial de quien recurre, censura la legalidad del Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, proferida por el Ministerio de Educación y su acto confirmatorio, basando su posición en los siguientes razonamientos:

Aduce que el Contrato O-01-2018, a la fecha en que la Contraloría General de la República refrendó la primera Adenda de tiempo, se encontraba vencido desde el 11 de abril de 2020, por lo tanto, la fianza de cumplimiento y su endoso se encontraban vencidos igualmente y no podían ser ejecutados, ya que en materia contractual los derechos y obligaciones, son exigibles durante la vigencia del contrato.

De igual forma, plantean que el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, es ilegal ya que los atrasos del proyecto se dieron por causas imputables al MEDUCA y no del contratista, lo que violentó el principio de equilibrio contractual y que la Entidad Administrativa y el Tribunal de Contrataciones Públicas no pueden ignorar el efecto directo y las causas reales que impidieron el normal avance de los trabajos.

Además, señalan que hubo violación al debido proceso porque una vez que se vence el contrato original, como ocurrió en este caso en particular, no existiendo una adenda de extensión de tiempo, la institución estaba obligada dentro del término de dos (2) meses a liquidar el contrato. Por lo que, el argumento del Tribunal de

Contrataciones Públicas de que la vigencia de la fianza de cumplimiento y de los contratos es hasta la liquidación del contrato, es violatoria de la normativa de contrataciones públicas.

En virtud de lo antes expuesto y dado que los cargos de ilegalidad están estrechamente vinculados entre sí, procede la Sala a analizar en conjunto la violación de los artículos 18 (numerales 2, 4, 9), 95, 99, 114, 122 y 126 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, el artículo 4 del Decreto Núm. 43-leg de 30 de julio de 2018, de la Contraloría General de la República, (que modifica el Decreto 21-Leg de 28 de marzo de 2018) y el artículo 109 del Código Civil, solamente en relación a los aspectos relativos a la fianza de cumplimiento y a la afianzadora, **Seguros Suramericana S.A.**, toda vez que esta no se encuentra legitimada para realizar reclamaciones sobre el cumplimiento del Contrato en cuestión, por parte de INVERSIONES CCO S.A.S., quienes debieron, en su momento procesal correspondiente, presentar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, dos (2) meses después de proferida la decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Resolución No.092-2022-PLENO/TACP de 7 de junio de 2022) de CONFIRMAR en todas sus partes el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021.

- **Antecedentes.**

El Ministerio de Educación y la empresa contratista, INVERSIONES CCO S.A.S., formalizan el contrato No. O-01-2018, para la ejecución del proyecto "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ", por un monto de dos millones ochocientos ochenta y un mil setecientos trece balboas con 00/100 (B/.2,881,773.00). La orden de proceder correspondiente fue notificada el día 30 de julio de 2018, y el periodo para la ejecución de la obra era

de quinientos cuarenta (540) días calendario, cuya fecha de inicio fue el 31 de julio de 2018 y la fecha de finalización el 21 de enero de 2020.

A través de la Nota No. CCO-164-2019, fechada 17 de julio de 2019, la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., solicita al MEDUCA la extensión de plazo del proyecto por ciento setenta y dos (172) días calendario, a fin de completar el proceso y mediante la Autorización de Prórroga No.1, fechada 15 de enero de 2020, oficializado mediante Resuelto 3241-A de 12 de octubre de 2020, se le concede a la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., el plazo solicitado de ciento setenta y dos (172) días calendario de prórroga al Contrato O-01-2018, extendiendo el periodo hasta el 11 de julio de 2020.

La empresa INVERSIONES CCO S.A.S., aportó el Endoso No.4 a la Fianza No.031850732 de **Seguros Suramericana S.A., (SURA)** el cual cubre la extensión otorgada y vigente hasta el 11 de julio de 2020 y el Endoso No.3 de la Póliza de Todo Riesgo Contratista No.151806284, emitida por Seguros Suramericana S.A., el cual cubre la extensión de tiempo otorgada.

La Adenda No.1, por extensión de tiempo del contrato, fue firmada por ambas partes (INVERSIONES CCO S.A.S., y MEDUCA) el 13 y 23 de octubre de 2020 respectivamente y refrendada por la Contraloría General de la República el 27 de abril de 2021.

De igual forma, consta en el expediente electrónico que, el Ministerio de Educación recibió la Nota No. CCO-276-2020 de 25 de junio de 2020, emitida por INVERSIONES CCO S.A.S., en la cual solicitó al MEDUCA prórroga de quinientos siete (507) días calendario adicionales a los otorgados mediante la Adenda No.1, los cuales fundamenta en adenda de tiempo por COVID-19, por modificación de estructura de cimentación, por condiciones climáticas durante el desarrollo del proyecto, por tiempos muertos administrativos y por mayor de cantidad de obra a ejecutar. Esta nota es reiterada por la empresa a través de la nota CCO-288-2020 con fecha 7 de agosto de 2020.

Una vez dicha solicitud es analizada por el MEDUCA, mediante Nota DINIA.GSP.139.0237-20 de 23 de noviembre de 2020, le solicita a la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., que actualice la Fianza de Cumplimiento y la Póliza de Todo Riesgo de Construcción emitidas por **Seguro Suramericana S.A.**, por un periodo de cuatrocientos veinticinco (425) días calendario, desde el 12 de julio de 2020, hasta el 9 de septiembre de 2021, en virtud de que el avance físico del proyecto era de cuarenta y nueve punto cincuenta y tres por ciento (49.53%) al 31 de octubre de 2020, dicha solicitud es reiterada en varias ocasiones (14 de abril, 23 de abril y 27 de abril de 2021) sin obtener por parte de la empresa, respuesta al respecto.

Luego de una serie de inspecciones al proyecto, sustentadas en resúmenes ejecutivos de fechas 15 de marzo de 2021 (fojas 4711-4712), 29 de abril de 2021 (fojas 4713-4715), 3 de mayo de 2021 (fojas 4716-4720), 7 de mayo de 2021 (fojas 4721-4724), 28 de mayo de 2021 (fojas 4725-4727) y 29 de junio de 2021 (4728-4732), se determinó que el contratista incumplió con lo establecido en el contrato, y que existe evidencia que abandonó la obra sin entregar el proyecto.

Mediante nota DM/DNAL-1700-2021 de 9 de agosto de 2021, dirigida al señor Jorge Alexander Reyes Cortés, Representante Legal de la empresa INVERSIONES CCO S.A.S., con copia a Seguros Suramericana, la Ministra de Educación le concede a la empresa el término de cinco (5) días para contestar la nota, en donde le expone los incumplimientos que ha tenido la empresa para con el proyecto y le indica que se considera viable la Resolución Administrativa al Contrato por Incumplimiento.

Mediante nota fechada 12 de agosto, recibida el 1 de septiembre de 2021 en el Ministerio de Educación, con copia a **Seguros Suramericana S.A., (SURA)** la empresa responde al Ministerio de Educación entre otros aspectos, lo siguiente:

"Que posterior a dicha fecha (11 de julio de 2020) INVERSIONES CCO no está obligado y aunque así lo quisiera estaría inhabilitado para disponer personal dentro del proyecto, ya que estando tanto el contrato como las fianzas y pólizas vencidas; INVERSIONES CCO incurriría en una flagrante violación de la Ley 22 de contratación y lo dispuesto por la legislación de la República de Panamá al disponer personal en el proyecto

sin el debido amparo de las pólizas todo riesgo y de responsabilidad civil so pena de multas y sanciones por parte del MINISTERIO DE TRABAJO e incluso del mismo CONTRATANTE tal como estipula en diferentes apartes dentro del contrato celebrado entre las partes.

...En ese sentido, se hace necesario que antes de firmar cualquier adenda de tiempo, la entidad mediante un acuerdo de entendimiento se comprometa a la cancelación de las sumas adeudadas, así como de aprobar el reconocimiento y pago de las sumas consignadas en la solicitud de reclamación para restauración del equilibrio económico del contrato.

Es importante acotar también que las garantías o fianzas del contrato están vencidas, por lo que la entidad contratante requiere de la actualización de los endosos, para darle vida jurídica al contrato original. Sin embargo, para tales efectos, la compañía aseguradora exige el cumplimiento de requisitos legales y financieros para poder hacer la extensión de endosos. Estos requisitos son la certificación del presupuesto para los pagos pendientes del contrato, ya que la entidad de conformidad a la ley no puede aprobar las adendas sin la asignación del dinero o partida presupuestaria para los pagos del contrato.

...La solicitud de extensión de fianzas requerida por la entidad no sólo es improcedente bajo el contexto y estado actual del contrato, y las múltiples irregularidades que se han cometido por parte de EL CONTRATANTE, sino que además viola los derechos contractuales del contratista y contraviene de forma deliberada varios apartes contenidos en la ley 22 de contratación..."

Mediante Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, el Ministerio de Educación, resuelve administrativamente el contrato O-01-2018 para el DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN GENERAL DEL CENTRO EDUCATIVO VICTORIANO LORENZO, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE LAS LOMAS, DISTRITO DE DAVID, PROVINCIA DE CHIRIQUÍ, inhabilita a INVERSIONES CCO, S.A.S., por el término de 3 años y NOTIFICA la fiadora del incumplimiento decretado mediante dicha Resolución, a fin de que ejerza la opción de pagar importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución 028-2022-TACP de 30 de mayo de 2022, resolvió confirmar en todas sus partes el Resuelto 4878 de 5 de octubre de 2021, mediante el cual el Ministerio de Educación declaró resolver administrativamente el Contrato O-01-2018 y declara no probado el incidente en calidad de tercero coadyuvante presentado por la firma de abogados

Sucre, Arias & Reyes, en representación de **Seguros Suramericana, S.A.**, dentro del recurso de apelación presentado por la empresa Inversiones CCO, S.A.S.

El Magistrado Sustanciador, una vez se avoca al examen de mérito de la pretensión, advierte que a foja 207 del expediente judicial consta Nota DM-DNAL-104-0470-2023-UAJ-25 de 10 de marzo de 2023, mediante la cual la Ministra de Educación, le comunica a la Secretaria de la Sala Tercera que el expediente administrativo del contrato fue enviado a la Contraloría General de la República para consideración y refrendo de la Adenda 2 por extensión de tiempo, por lo que se emite la Resolución de 28 de julio de 2023, en donde se le solicita al Ministerio de Educación le informe a esta Sala lo siguiente:

1. Que certifique cuál es el estado del Refrendo, por parte de la Contraloría General de la República, de la Adenda 2 del Contrato O-01-2018, por extensión de tiempo a la empresa Seguros Suramericana, S.A.

2. Los documentos sustentatorios de la subrogación del Contrato O-01-2018 a la empresa Seguros Suramericana S.A., con sus respectivas fianzas y endosos y copia autenticada del expediente administrativo.

El Ministerio de Educación, a través de la Nota DNAL-3620-2019 de 19 de septiembre de 2023 le informa a esta Sala que la Adenda 2 del Contrato No.O-01-2018, por extensión de tiempo, con la empresa subrogada, **Seguros Suramericana, S.A.**, fue refrendada por la Contraloría General de la República el 20 de julio de 2023, tal como se aprecia a foja 5489-5490 del tomo XIII. De igual forma, adjuntan los documentos correspondientes de la subrogación.

En primer lugar, hay que destacar que toda fianza de cumplimiento ocasiona, en caso de que el contratista falte al compromiso adquirido con el contratante, que la compañía afianzadora responda por dicho incumplimiento, y a tal efecto, tiene la opción de pagar el monto de la fianza correspondiente o terminar la obra, en cuyo caso se subroga en los derechos de los contratistas, **lo que ha ocurrido en el negocio jurídico en cuestión, en donde SEGUROS SURAMERICANA S.A., mediante nota S/N de 28 de julio de 2022, se acoge al reclamo presentado por el Ministerio de Educación, en base a los términos y condiciones consignados en**

la fianza de cumplimiento 031850732, para la culminación de dicho contrato presentando a la empresa ARMADA SERVICE S.A., como tercer ejecutor del contrato.

En cuanto a lo expuesto por la parte actora, referente a la liquidación del Contrato O-01-2018, la vigencia también corresponde a la liquidación, razón por la cual, aún no consta en el expediente de marras celebración alguna entre las partes de la liquidación de contrato, tal cual se encuentra contenido en el artículo 99 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 61 de 2017:

“Artículo 99: Vigencia y liquidación de los contratos. Los contratos se entenderán vigentes hasta la liquidación:

Para efectos de este Artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí.

La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del plazo fijado en el pliego de cargos o términos de referencia, o dentro del plazo que acuerdan las partes para tal efecto. De no existir tal plazo, la liquidación se realizará dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación, previa notificación o convocatoria que le haga la entidad contratante, o en que las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral, mediante resolución motivada, dentro de los dos meses siguientes. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo. En este caso, la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Toda liquidación de contrato deberá contar con la firma del representante legal de la entidad o del servidor público delegado y del servidor público autorizado por la Contraloría General de la República.” (lo resaltado es de la Sala).

Si bien es cierto se aduce que el contrato se encontraba vencido, así como la fianza y la póliza, este Tribunal es del criterio que, el contrato de obra se extingue cuando se concluye la obra en su totalidad de acuerdo con cada una de las cláusulas contractuales. Por lo tanto, el artículo 99 precitado es claro al señalar que, los contratos se entenderán vigentes hasta el momento de la liquidación.

En atención al contenido de dicho artículo, concuerda esta Corporación con lo planteado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en su Resolución 092-2022 PLENO/TACP de 7 de junio de 2022, y la Procuraduría de la Administración mediante Vista Número 097 de 19 de enero de 2023, en donde plantean que la liquidación de los contratos no es un evento optativo de las

282

entidades, ya que la Ley lo ordena indistintamente que el contrato se haya ejecutado o no, al grado de involucrar a la Contraloría General de la República, para rubricar el acta en cuestión, a fin de que no queden saldos pendientes de una u otra parte.

Una vez se entiende perfeccionado el contrato, es decir, se cuente con el refrendo por la Contraloría posterior publicación y notificación de la orden de proceder, empezaría correr los términos fatales para la consecución de este por parte del Contratista; **los cuales se mantienen vigentes mientras no se liquide el contrato, es decir que la figura de la liquidación del Contrato amplía su término de vigencia.**

En cuanto a la fianza de cumplimiento el artículo 18 del Decreto Num.21-LEG de 28 de marzo de 2018, en su artículo 18 señala lo siguiente:

“Artículo 18. La vigencia de la fianza de cumplimiento corresponde al periodo de ejecución del contrato principal y al término de la liquidación, más el término de un año, si se tratara de bienes muebles o prestación de consultorías o servicios para responder por vicios redhibitorios, tales como mano de obra, material defectuoso o de inferior calidad que el adjudicado o cualquier otro vicio o defecto en el objeto del contrato, salvo los bienes muebles consumibles que no tengan reglamentación especial, cuyo término de cobertura será de seis meses y por el término de tres años, para responder por defectos de reconstrucción o de construcción de la obra o bien inmueble.” (lo resaltado es de la Sala).

Sobre el particular, esta Sala es del criterio que el vencimiento de los contratos administrativos no provoca inmediatamente la cesación automática de los efectos del contrato, sino que ello se produce con la entrega de los bienes o la recepción de la obra, es así que, si bien antes se incorpora la figura de la liquidación a la Ley 22 de 2006, se afirmaba que existía una limitación de las entidades para resolver administrativamente un contrato vencido, no obstante, con la entrada de esa figura se amplía el espectro del término de vigencia de los contratos.

En virtud de lo expuesto, y del examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las Normas Jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, llevan a esta Superioridad a la conclusión que el Ministerio de Educación no violó el debido proceso y la demandante no ha logrado desvirtuar la actuación de la Administración, razón por la cual los cargos de violación esgrimidos deben ser desestimados.

Finalmente se evidencia en el presente negocio jurídico que **SEGUROS SURAMERICANA S.A., (SURA)** se subrogó y designó un tercer ejecutor para el Contrato, la empresa **ARMADA SERVICE S.A.**, decisión debidamente avalada por el Ministerio de Educación y Refrendada por la Contraloría General de la República, a través de la Adenda 2 por extensión de Tiempo al Contrato precitado, al cual se le extendió la vigencia a mil novecientos dieciocho (1918) días y cuya fecha de conclusión es el 31 de octubre de 2023.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Resuelto No.4878 de 5 de octubre de 2021, emitido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), ni su Acto Confirmatorio contenido en la Resolución No.092-2022-PLENO/TACP de 7 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Jorge Isaac Escobar, actuando en su condición de Apoderado Judicial sustituto de **SEGUROS SURAMERICANA, S.A., (SURA)**.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 3 DE enero

DE 20 24 A LAS 8:39 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3869 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 26 de diciembre de 20 13


SECRETARIA