

Panamá, 13 de enero de 2025
DGCP-DS-DJ-034-2025

Licenciado

Abraham R. Rosas Araúz

Director Nacional de Asesoría Legal

Ministerio de Seguridad Pública

E. S. D.

Licenciado Rosas Araúz:

Nos referimos a su nota No. DNAL-8641-2024, fechada 13 de diciembre de 2024 y recibida en esta Dirección el día 16 de diciembre de 2024, a través de la cual nos pone en conocimiento de los eventos ocurridos dentro del Procedimiento Excepcional No. 2018-0-18-01-04-PE-044065, cuyo objeto es el Estudio, Diseño, Confección de Anteproyecto, Desarrollo y Suministro de Planos (según Anteproyecto) y Construcción del Cuartel de Policía Nacional, ubicado en el Corregimiento Cabecera, Distrito de David, Provincia de Chiriquí.

En ese sentido, sostiene en su misiva principalmente que su entidad procuró obtener sin éxito el refrendo de una última adenda al contrato de obra No. DA-023-2018, el cual se deriva del procedimiento excepcional citado, misma que buscaba primero extender el periodo de ejecución del contrato a 2,470 días calendarios, para una nueva fecha de entrega de la obra el 17 de septiembre de 2025 y segundo, pretendía incluir la obligación de pagar al contratista en concepto de equilibrio contractual, la suma de B/. 2,766.564.88.

Continúa señalando que, su entidad no mantiene montos adeudados por el proyecto en mención y que, este a pesar de presentar un 57.53% de avance, se encuentra paralizado desde inicio del año 2022, situación que el contratista justifica alegando la falta de pago oportuno por parte de la entidad, pero que en realidad obedece a que sobre el contratista pesa una medida cautelar de secuestro sobre todas las cuentas por cobrar que mantiene con la Policía Nacional, situación que hace imposible realizar pago alguno a la empresa contratista.

Adicionalmente indica que, su entidad exploró la posibilidad de poner fin a la relación contractual por mutuo acuerdo, acción que no prosperó, toda vez que el contratista no aportó dentro del término otorgado por la entidad, la documentación financiera que sustentara, la suma que pretendía que se le reconociera en concepto de equilibrio contractual, la cual asciende a la suma de B/. 2,024.209.15.

Por último sostiene que, la entidad se plantea la posibilidad de ejercer determinadas acciones entre las cuales se encuentran la resolución administrativa del contrato por incumplimiento, acción que fue la primera en ser evaluada, pero que daría la oportunidad al contratista de interponer los recursos legales que correspondan, lo que extendería aún más el tiempo para contar con las adecuadas instalaciones para las unidades de la policía; la liquidación del contrato por mutuo acuerdo, pero que como hemos mencionado en párrafos precedentes no prosperó; la terminación unilateral del contrato, con la respectiva autorización del consejo de gabinete y la correspondiente indemnización al contratista y, por último, la cesión de los derechos y obligaciones derivados del contrato y ante lo cual solicita la opinión de esta Dirección, a fin de determinar que opción resultaría la más beneficiosa a los intereses de la entidad.

Por consiguiente, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar respuesta, consideramos oportuno iniciar señalando que esta Dirección como ente rector en materia de contratación pública, siempre ha sostenido que los contratos públicos deben tener como principal propósito llevar a cabo su ejecución y que así llegue a cumplirse la finalidad de la contratación estatal, que es la de satisfacer una necesidad de la población, haciendo uso óptimo de los recursos públicos, mediante un proceso eficaz y eficiente, obteniendo el mayor beneficio para el interés público y es en atención a ello que nos avocamos para analizar y dar respuesta a la consulta sometida a nuestra consideración bajo esa perspectiva.

Ahora bien, aclarado lo anterior, debemos indicar que para lograr los fines de la contratación pública, es una potestad de la entidad de conformidad a lo señalado por el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, norma bajo la cual se surtió la contratación, velar por la correcta dirección y ejecución del contrato, con la finalidad de evitar su paralización. Veamos:

“**Artículo 85. Medios para el cumplimiento del objeto contractual.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, la entidad contratante tendrá las siguientes potestades:

1. **Ejercer la dirección general, la responsabilidad del control y la vigilancia de la ejecución del contrato, con el fin de evitar la paralización** o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, y de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.

2. ...
3. **Resolver administrativamente el contrato por las causas establecidas en esta Ley, observando las formalidades en ella previstas, referente al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones, a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas.**
(El resalto nos pertenece).”

En ese orden de ideas, tenemos que de lo que se desprende de su consulta, la empresa contratista por un lado no puede recibir de la Policía Nacional ningún tipo de pago, dada la medida cautelar que pesa sobre la misma, lo que evidentemente afectó la ejecución de la obra dentro de los términos contractuales pactados y que es responsabilidad del contratista, pero que en caso de una resolución administrativa del contrato por incumplimiento daría cabida a la presentación de los recursos contemplados en la normativa que regula la materia de contrataciones públicas y por otro lado tenemos también el desinterés del contratista de aportar la documentación que acredite sin margen de duda, la suma que pretende se le reconozca en concepto de equilibrio contractual y dar curso a la terminación del contrato por mutuo acuerdo, lo que se corrobora al verificar las constancias registrales del procedimiento excepcional en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

Siendo así, en cuanto al otro escenario planteado en su misiva para dar por finalizada la relación contractual y procurar una pronta solución a la problemática planteada, se tiene que el artículo 86 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, establece la facultad que tiene la entidad contratante de poder terminar unilateralmente el contrato, cuando existan motivos de interés público debidamente comprobados que requieran poner fin al contrato. Veamos:

Artículo 86. Terminación unilateral del contrato. Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato prevista en el Capítulo XV, la entidad contratante, **en acto administrativo debidamente motivado**, podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requiere concepto favorable del Consejo de Gabinete en aquellos contratos que excedan los tres millones balboas (B/.3 000 000.00); del Consejo Económico Nacional en aquellos contratos que exceden de trescientos mil balboas (B/.300 000.00) y no superen los tres millones de balboas

(B/.3 000 000.00), y de resolución motivada por los representantes legales de las entidades contratantes en los demás casos.
(El resalto nos pertenece).

De la norma citada se desprende entonces, la potestad que tienen las entidades contratantes para dar por terminado el contrato de manera anticipada, cuando incidan situaciones de interés público, debidamente comprobadas, como es el caso que nos ocupa, que impidan la ejecución del mismo.

Aunado a lo anterior, y en caso de que la entidad opte por la terminación unilateral del contrato, deberá considerar lo establecido en el artículo 178 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 178. Indemnización por terminación anticipada del contrato.
Para determinar el monto de la indemnización por terminación anticipada del contrato, el contratista deberá presentar la petición a la entidad, acompañada de las pruebas que sustenten los gastos y trabajos realizados y la utilidad o ganancia dejada de percibir, cuando proceda.

La entidad deberá realizar una valoración de los hechos y pruebas presentadas por el contratista a fin de determinar el monto de la indemnización.
(El resalto nos pertenece).

Ante este escenario, le corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública, en conjunto con su equipo técnico-legal, evaluar si de las cuatro opciones que ha considerado para la pronta solución de la problemática planteada, la de ejercer la potestad conferida en el artículo 86 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, para dar por terminada de manera unilateral la relación contractual resulta ser más favorable y expedita, procurando con la decisión que adopte obtener el mayor beneficio para el interés público y, en este caso muy especial, para toda las unidades policiales.

Sin otro particular por el momento, se despide,

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUEZ DEJUD
DIRECTOR GENERAL
AA/MAP/EB
Map EB