

Panamá, 28 de octubre de 2025
DGCP-DS-DJ-2070-2025

Su Excelencia
JOSÉ LUIS ANDRADE ALEGRE
Ministro de Obras Públicas
Ciudad

Señor Ministro:

A través de la presente, damos respuesta a la solicitud realizada mediante nota No. DM-DIAC-2160-2025 de 20 de octubre de 2025, en la que solicita la emisión de concepto de esta Dirección, **en relación a la viabilidad de modificar la forma de pago al contrato número 1-73-17**, para “Diseño y construcción de la rehabilitación y ensanche de la carretera OMAR TORRIJOS (Corozal Red Tank-Vía Centenario)” y solicita, **sea aclarada la figura de la subrogación por parte de la empresa aseguradora.**

Como antecedente, tenemos que el Contrato No. 1-73-17, para “Diseño y construcción de la rehabilitación y ensanche de la carretera OMAR TORRIJOS (Corozal Red Tank-Vía Centenario)” suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y el Consorcio ASTALDI-MCM, fue resuelto administrativa y posteriormente subrogado por la CIA INTERNACIONAL DE SEGUROS.

Se han realizado modificaciones al Contrato, mediante Adenda No.01, por la cual la empresa MCM GLOBAL, S.A., renuncia totalmente a su participación dentro del Consorcio ASTALDI-MCM, para la ejecución del contrato y cede sus derechos a la empresa ASTALDI, S.A., la cual fue debidamente refrendada el 30 de enero de 2019.

Por otra parte, la Adenda No. 02, por la cual la CIA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A., subroga y se constituye como contratista y, a su vez, se modifica las Cláusulas, Cuarta, Octava y Décima Octava del contrato, suscrito entre Ministerio de Obras Públicas y la empresa ASTALDI S.A., y se formaliza prórroga de 1,720 días calendario, debidamente refrendada el 29 de diciembre de 2022.

Por último, la Adenda No. 03, modifica la Cláusula Segunda, sobre alcance del contrato y pasa de pago por avance de obra, **a pago por financiamiento llave en mano, la cual está en trámite de refrendo.**

Por su parte la entidad, considera que, es facultad del Ministerio de Obras Públicas, llevar a cabo las modificaciones al contrato, que estime necesarias para garantizar

la ejecución del mismo, incluyendo la forma de pago, siempre, procurando el mayor beneficio del interés público.

En relación a la figura de la subrogación el Ministerio de Obras Públicas, es del criterio que una vez resuelto administrativamente el contrato y subrogado por la compañía de seguros, esta última pasa a ser nuestro contratista subrogándose en todos los derechos y obligaciones que tenía el contratista inicial.

Es por lo que, anteriormente planteado, que el Ministerio de Obras Públicas considera viable modificar la forma de pago, del contrato en referencia a fin de garantizar su ejecución y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En cuanto a la figura del contratista, manifiesta la entidad, que para el Ministerio de Obras Públicas, el contratista es la CIA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A., y su contratista ejecutor será Consorcio Vial Oeste conformado por las empresas, CONSTRUCTORA NOVA S.A., INGENIERIA ESTRELLA Y CONSTRUCTORA PACIFICO.

CRITERIO DE LA DGCP

Es menester indicar que esta Dirección tiene competencia exclusiva, para pronunciarse sobre las consultas en materia de implementación y aplicación de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020.

Al respecto indicamos que, luego de verificar la **Licitación por mejor valor** No.2017-0-09-0-08-LV-004889 y las normas aplicables al Contrato No. 1-73-17, para “Diseño y construcción de la rehabilitación y ensanche de la carretera OMAR TORRIJOS (Corozal Red Tank-Vía Centenario)”, corresponden la regulación del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, que en lo relativo a las reglas de modificaciones y adiciones a lo contrato en base al interés público, establece en su artículo 77, lo siguiente:

Art. 77: Reglas para modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público. Para hacer modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público, se atenderán las siguientes reglas:

- 1. No podrán modificarse la clase y objeto del contrato.**
2. Los nuevos costos requerirán las autorizaciones o aprobaciones de los entes que conocieron el contrato principal de acuerdo con la cuantía.
3. Las modificaciones que se realicen al contrato principal formaran parte de este, considerándose el contrato original y sus modificaciones como una sola relación contractual para los efectos legales.
4. El contratista tiene la obligación de continuar la obra.

5. Se podrá revisar el precio unitario de un renglón o el valor total del contrato, si las modificaciones alteran en un veinticinco por ciento (25%) o más, las cantidades del renglón o el valor total o inicial del contrato respectivamente.

Por su parte, el Contrato No. 1-73-17, para “Diseño y construcción de la rehabilitación y ensanche de la carretera OMAR TORRIJOS (Corozal Red Tank-Vía Centenario)”, en su Cláusula Sexta, establece la **FORMA DE PAGO**, indicando que:

“CLAUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO

EL ESTADO, de conformidad con lo establecido en artículo 86, de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modifica por la Ley 48 de 2011, realizará los pagos, una vez EL CONTRATISTA presente las cuentas en atención a los avances de obra y que las mismas hayan sido verificadas y aprobadas, por la Oficina de Proyectos Especiales, del Ministerio de Obras Públicas.

Para los efectos, EL CONTRATISTA, podrá solicitar pagos parciales por avance de obra en construcción, así como pagos parciales durante el período de mantenimiento.

Aunado a lo anterior, EL CONTRATISTA, para solicitar los pagos parciales por avance de obra de construcción, así como durante el período de mantenimiento, deberá presentar en la etapa de obra y de mantenimiento, el informe relativo a la aplicación y eficiencia de las medidas de mitigación, de acuerdo a lo señalado en el Estudio de Impacto Ambiental, aprobado mediante Resolución emitida por el Ministerio de Ambiente.”

Conforme a la norma citada, la misma establece los parámetros que deben observar las entidades públicas para la modificación de sus contratos derivados de los procedimientos de contratación regulados mediante la Ley 22 de 2006. La norma es explícita al indicar que “**no podrán modificarse la clase y objeto del contrato**”, lo cual no sería jurídicamente inviable para la modificación de la forma de pago del contrato, con el fin de atender los compromisos económicos contraídos con el contratista, siempre que pueda justificar, mediante Adenda, la necesidad de la modificación, cuando por razones de interés público sea necesario variar el esquema original de pagos para llevar a feliz término, la ejecución del contrato.

Sin embargo, observamos que en el contenido de su consulta la pretensión se dirige a realizar un cambio de la denominación de la clase del contrato, al modificar el pago por avance de obra, por un **pago por financiamiento llave en mano**. En referencia a la figura contractual de “Llave en mano”; resultaría importante indicar que, de acuerdo a la Ley de Contratación Pública, esta modalidad tiene como características que, la entidad licitante, previo a la convocatoria del acto público, solicite la no objeción del Ministerio de Economía y Finanzas de las condiciones

relacionadas con fechas y montos de pago de la obra, así como la duración y monto total de la misma y, una vez adjudicada, la entidad se presentará a dicho Ministerio, la propuesta de financiamiento del Proyecto.

Dicho lo anterior, esta Dirección es del criterio que la entidad puede analizar la viabilidad para modificar la forma del pago del contrato, de mutuo acuerdo entre las partes, sobre la base de interés público, que no conlleve adoptar un cambio en la clase o modalidad del contrato, en atención a las limitaciones que establece la Ley.

De lo contrario, nuestra recomendación estaría dirigida a que se eleve consulta al Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector en materia presupuestaria, sobre la factibilidad, en esta etapa contractual, de adoptar, mediante Adenda, un nuevo esquema de pago total al momento de la entrega final de la obra, con las consideraciones sobre el financiamiento respectivo.

En relación a la **figura de la Subrogación**, el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, establece los siguiente que:

“Artículo 115. Resolución del Contrato por Incumplimiento del Contratista.

El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, dará lugar a la Resolución Administrativa del Contrato, la cual se realizará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora, el incumplimiento del contratista, decretado mediante Resolución motivada, la que dispondrá de un término de 30 días calendarios, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza **o de sustituir al contratista en todos los derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta de riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante...**

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista, en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quien continuará la ejecución del contrato a su nombre.”

Observamos que, mediante la Adenda No.02 del Contrato Núm.AL-1-73-17, la Cía. Internacional de Seguros S.A., se subroga y se constituye como **CONTRATISTA**, del Contrato No. AL-1-73-17 y esta a su vez designa al **CONSORCIO CAMINOS DE OMAR, conformado por las empresas CENTROEQUIPOS, S.A., y ALMACENADORA NACIONAL S.A., para ejecutar los trabajos a realizar**, siendo la presente adenda perfeccionada, mediante refrendo de la Contraloría General de la República de 29 de diciembre de 2022.

Así las cosas, la Cía. Internacional de Seguros S.A., se constituye, bajo la figura de la subrogación, en el nuevo Contratista, adquiriendo los derechos, las obligaciones

y la responsabilidad de la ejecución de la obra, mediante la designación del **CONSORCIO CAMINOS DE OMAR** como ejecutor, quien tiene la capacidad técnica y financiera, para la ejecución de la obra, en atención a la Adenda No.2 perfeccionada con el refrendo de la Contraloría General de la República.

Del Señor Ministro, atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD

Director General

JCRP/YM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JCRP/YM', written in a cursive style.