



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 098-2019

RECURRENTE: ALIADO SEGUROS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 25 de 7 de junio de 2019, proferida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE)]**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015 y se inhabilita por tres (3) años a la empresa contratista **GRUPO C.E.M., S. A.**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS.

RESOLUCIÓN No. 140-2019-Pleno/TACP de 6 de agosto de 2019 (Decisión).

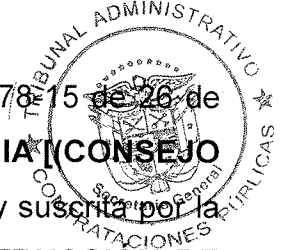
CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, regula la Contratación Pública en Panamá y en su artículo 104 se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como un ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia sobre el recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación relacionado con los procedimientos de selección de contratista y el de apelación en contra de la resolución administrativa del contrato.

Que el Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 359 a 364 establece el procedimiento a seguir sobre el recurso de apelación indicado anteriormente.

I. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución No. 225 de 14 de septiembre de 2015, emitida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**, se adjudicó la licitación por mejor valor, en el Acto Público No. 2015-0-03-0-03-AV-018341, para la **“CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN”**, a la empresa **GRUPO C.E.M., SOCIEDAD ANONIMA**, por un monto de CUATRO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SEIS BALBOAS CON 56/100 (B/4,546,306.56); publicada esta en el portal electrónico “PanamaCompra”, el 16 de septiembre de 2015, bajo el ícono denominado “Resolución de Decisión”. (visible a fojas 001043 a la 001044 del expediente administrativo).



Por lo anterior, se procede con la emisión del Contrato No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015, proferido por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]** y suscrita por la empresa **GRUPO C.E.M., SOCIEDAD ANONIMA**, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**” de acuerdo con las especificaciones previamente publicadas en el Pliego de Cargos.

Con posterioridad, el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]** a través de la Resolución No. 25 de 7 de junio de 2019, declara resolver administrativamente el Contrato de obra No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**”. (Visible a fojas 009 a la 012 del Expediente Jurídico del Tribunal, así como en su publicación dentro del Portal Electrónico “PanamaCompra” con fecha 10 de junio de 2019 a las 10:49 a.m.).

II. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO:

El 18 de junio de 2019, en tiempo oportuno, los apoderados especiales la firma forense SUCRE, ARIAS & REYES, quienes actúan en nombre y representación de la empresa **ALIADOS SEGUROS, S.A.**, anuncia e interpone formalmente el recurso de apelación ante la entidad contratante el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**, en contra de la Resolución No. 25 de 7 de junio de 2019, mediante la cual se resuelve administrativamente el contrato No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015. (visible a infolios 015-023 del expediente jurídico del Tribunal). De conformidad con el artículo 116, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, el término oportuno para la interposición y sustentación del recurso de apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, lo cual indica que el término transcurrió del día 13 al 19 de junio de 2019; siendo oportuna ambas actuaciones descritas anteriormente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO APELADO:

El acto impugnado lo constituye la Resolución No. 25 de 7 de junio de 2019, proferida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**, mediante la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015 a la empresa **GRUPO C.E.M., SOCIEDAD ANONIMA, S.A.**, para la “**CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN**”.



IV. NOTA REMISORIA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))] AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que el día 24 de junio de 2019 el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]** presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota CONADES/UCEP-S.E.-No. 225- 2019 de 24 de junio de 2019, que fue publicada el día 25 de junio de 2019, en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra”, por la cual remite el Expediente Administrativo del Acto Público No. 2015-0-03-0-03-AV-018341, el cual consta de tres (3) tomos, conformado por 1,280 folios útiles y un (1) tomo técnico conformado por 399 fojas útiles. (Nota visible a foja 041 del Expediente Jurídico del Tribunal).

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Esta Colegiatura en el caso *subjudice*, antes de adentrarse en la valoración de las actuaciones administrativas realizadas por la entidad contratante al momento de emitir el acto administrativo apelado, advierte la necesidad de realizar un análisis sobre la viabilidad procesal de la actividad impugnativa.

Por lo que señalamos que, a *prima facie*, en el portal “Panamacompra” se puede constatar la existencia del anuncio, interposición y sustentación de un recurso de apelación ante esta sede administrativa, el cual es recibido el 18 de junio de 2019 y publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” el 19 de junio de 2019 las 08:16 a.m., siendo este un antecedente primordial ya que, como consta en dicho portal, es posible determinar que la empresa Aliado Seguros S.A., tal como lo señala la plantilla electrónica *in comento* y la resolución de adjudicación que reposa a fojas (001043 a la 001044 del expediente administrativo), no es la empresa contratista con legitimidad para presentar el recurso de apelación ante esta instancia jurisdiccional en sede administrativa, puesto que, como se reproduce a continuación, la relación contractual es llevada a cabo entre la entidad contratante: **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]** y la empresa adjudicataria: **GRUPO C.E.M., S.A.**

Número:	2015-0-03-0-03-AV-018341
Nombre del Acto:	Construcción de 1.434 unidades sanitarias en el corregimiento de San Juan, distrito de Colón, provincia de Colón
Objeto de la Contratación:	Obra
Información de la Entidad	
Entidad:	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
Dependencia:	SEDE
Unidad De Compra:	CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Dirección:	Calle Romulo Escobar Bethancourt, Edificio 764, Balboa, Ancón, Ciudad de Panamá.





Resolución de Adjudicación

Resolución 225 del 14-09-2015
Por la cual se adjudica(n) renglón N° 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 0 del Acto Público de Contratación N° 2015-0-03-0-03-AV-018341

Nombre de Entidad: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Considerando:

Que el Ministerio de la Presidencia, por conducto del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y su respectiva Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (UCEP), el día 17 de junio de 2015, convocó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (PanamaCompra), el acto de Licitación Abreviada por Mejor Valor N.º 2015-0-03-0-03-AV-018341, para la Construcción de 1,434 unidades sanitarias en el corregimiento de San Juan, distrito de Colón, provincia de Colón; Que el día 29 de junio de 2015, a las diez y un minuto (10:01 a.m.) de la mañana, se llevó a cabo en el salón de reuniones de CONADES, ubicado en el edificio 761, segundo piso, calle Romulo Escobar Bethancourt, corregimiento Ancón, distrito de Panamá, el acto de apertura de las propuestas presentadas; Que el precio de referencia para este acto público se fijó en la suma de cuatro millones seiscientos ochenta y cinco mil seiscientos baíboas con 00/100 (B/. 4,385,600.00), incluido el I.T.B.M.S.; Que para este acto público se presentaron cuatro (4) empresas, las cuales fueron:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2452301-1-812434-40	IMPLANTA S.A.	29-06-2015 10:54 a.m.	4,307,040.02
1846454-712876	Calypso Investment Corp	29-06-2015 10:31 a.m.	4,307,040.30
1622496	GRUPOCEM.SA	29-06-2015 11:01 a.m.	4,546,306.56
2199545-1-2049 DV3	INTERASEO S.A. E.S.R.	29-06-2015 10:37 a.m.	5,260,621.83

Otros Considerando

Que la Comisión Evaluadora, rindió su informe el día 10 de julio de 2015, y la misma aplicó la metodología de evaluación señalada en el Pliego de Cargos, por lo que en una primera fase se verificaron los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento y en una segunda fase se evaluó a la empresa que cumpliera con todos los requisitos exigidos, aplicando la metodología de ponderación descrita en el Pliego de Cargos;

Que el 27 de julio de 2015, se publicó el Informe de Evaluación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (PanamaCompra), a fin de cumplir con lo establecido en el numeral 12 del artículo 48 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, de manera que el proponente pudiese hacer todas las observaciones o aclaraciones que a bien tuviesen, dentro del término de dos (2) días hábiles, contados a partir de la fecha de su publicación. Al respecto, no hubo ninguna observación o aclaración a dicho informe dentro del plazo legalmente establecido;

Que de conformidad con lo anterior, la Comisión Evaluadora plasmó en el informe, que la empresa CALYPSO INVESTMENT CORP, presentó cédula de identidad personal del representante legal vencido, por tanto no cumplió con los requisitos mínimos exigido en el Pliego de Cargos;

Que el CONSORCIO IMPLANTA, S.A., Y SERVICIO NACIONAL DE VENTAS, S.A. integrado por Implanta, S.A. y Servicio Nacional de Ventas, S.A., no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el Pliego de Cargos, ya que solamente una de las empresas miembro del consorcio cuenta con certificado de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, que dicho certificado solamente es para la rama de Arquitectura, igualmente no cumplió con el formulario de antecedentes financieros, toda vez que la misma presentó estados financieros del año 2014 y como último punto no acreditó correctamente la experiencia de la empresa;

Que el CONSORCIO INTERASEO integrado por Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A. e Interaseo, S.A. E.S.R., cumplió con los requisitos mínimos exigidos en el Pliego de Cargos, obtuvo la puntuación total de 94,568587 puntos, y que la empresa GRUPO C.E.M., S.A., cumplió con todos los requisitos establecidos como mínimos en el Pliego de Cargos y que en la fase de ponderación obtuvo la puntuación total de 100 puntos, en consecuencia el Ministerio de la Presidencia;

Resuelve:

Artículo 1. Adjudicar definitivamente el acto de Licitación Abreviada por Mejor Valor N.º 2015-0-03-0-03-AV-018341, para la Construcción de 1,434 unidades sanitarias en el corregimiento de San Juan, distrito de Colón, provincia de Colón, a la empresa GRUPO C.E.M., Sociedad Anónima, persona jurídica debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, registrada en la Sección Mercantil, folio N.º 1670505 (S), representada legalmente por ZHIMUI XU, con cédula de identidad personal N.º 18-8-875631, por la suma de cuatro millones quinientos cuarenta y seis mil trescientos sesenta baíboas con 56/100 (B/. 4,546,306.56), incluido el I.T.B.M.S., por haber cumplido con todos los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos.



La lectura de la imagen *sub examine* permite a este Tribunal corroborar que, en efecto, la relación contractual es realizada por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]** y la adjudicataria, **GRUPO C.E.M., S.A.**, siendo esta última empresa la legitimada, según lo dispone, los numerales 14 y 43 del artículo 2 de la Ley 22 de 2006, los cuales rezan de la siguiente manera:

"14. Contratista. Persona Natural o Jurídica o Consorcio o Asociación Accidental, nacional o extranjero, domiciliado dentro y fuera del territorio de la República de Panamá, que goce de plena capacidad jurídica, vinculado por un contrato con el Estado, producto de ser adjudicatario de un procedimiento de selección de contratista o beneficiario de un procedimiento excepcional o de un procedimiento especial de contratación.



43. *Recurso de Apelación. Recurso que **pueden interponer los contratistas del Estado** ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en contra de las resoluciones que emitan las entidades contratantes, mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato u orden de compra y sancionan al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra, y contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que se impone multa a los servidores públicos. Este recurso agota la vía gubernativa.” (el subrayado es del Tribunal)*

Aunado a lo antes señalado, tenemos lo dispuesto en el artículo 115 de la ley 22 de 2006, el cual indica que de acuerdo al supuesto del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, se llevará a cabo lo que señala el *iter-procedimental* a seguir para la resolución administrativa de cualquier contrato público, el cual especifica que este procedimiento será iniciado por la entidad contratante en contra de la *empresa-contratista, como también, señala cómo debe procederse en el caso de que la fiadora se subrogue en los derechos y obligaciones de la contratista*, según se encuentra regulado en el artículo 115 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y el artículo 262 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, los cuales rezan así:

“**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 efectuará 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 treinta días calendario, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza, o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato. **Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.** Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado. Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor, o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 117 de la presente Ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará las fianzas de cumplimiento consignadas, previo cumplimiento de las formalidades de rigor”.



“Artículo 262: (Procedimiento de resolución administrativa del contrato): La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en la ley 22 de 27 de junio de 2006 y este reglamento con sujeción a las siguientes reglas:

- a. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente. No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, **al contratista**, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.*
- b. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al **afectado o a su representante**, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes.*
- c. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.....”(el subrayado es del Tribunal)*

Lo anterior pone de manifiesto que, dentro de la etapa contractual donde se enmarca el procedimiento de ejecución del objeto contratado mediante el presente acto de selección de contratista (Licitación Abreviada por Mejor Valor), según la normativa sobre Contratación Pública (Ley 22 de 2006), que la facultad legal atribuida al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, es la de conocer en única instancia el recurso de apelación en contra de la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista, el cual solo puede ser presentado por las personas naturales, jurídicas o los consorcios o asociaciones accidentales, nacionales o extranjeras, que ostenten la calidad de contratistas del Estado en virtud de una relación contractual cuando se consideren agraviados por la resolución administrativa del contrato.

Frente a este escenario jurídico esta Colegiatura, indica que nos encontramos ante la falta de la legitimación en la causa, lo cual, para este Tribunal no es otra cosa que la titularidad efectiva del interés o relación material legítima que debe ser objeto de la resolución de decisión o del interés por declararse o satisfacerse por medio de la *in comento* resolución, constituyéndose en presupuesto necesario, y en el caso en estudio es de forma activa, lo cual determina quién puede o debe recurrir ante esta sede jurisdiccional en la vía administrativa.

Con mayor amplitud, tanto el procesalista Jaime Guasp¹ y el Dr. Jorge Fábrega Ponce², abordan la temática de la Legitimación en la causa ; el primero expresó que: “la legitimación sustancial es, la consideración especial que tiene la ley, dentro

¹ GUASP, Jaime, “Derecho Procesal Civil”, Tomo I, pág. 185

² FABREGA PONCE, Jorge “Estudios Procesales”, Tomo I, Editora Jurídica Panameña, Panamá - 1989, pág. 251



de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación, con el objeto del litigio y, en virtud de la cual exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean precisamente dichas personas las que figuren como partes en tal proceso o, lo que es lo mismo, la necesidad de que una cierta demanda sea propuesta por o sea propuesta frente a ciertas personas que son los legitimados para actuar como partes en un proceso determinado"; en nuestro ordenamiento procesal, el profesor FABREGA PONCE, señaló con relación al tema lo siguiente:

"Ya hemos visto que cuando se habla de capacidad para ser parte se está aludiendo a los atributos mínimos que debe tener una persona para que sus actuaciones procesales sean válidas y eficaces (por ejemplo, mayoría de edad, goce de sus facultades mentales, libre de disposición de sus derechos; en el caso de los incapaces, adecuada representación legal, etc.). La falta de capacidad procesal se traduce en nulidad de lo actuado.

Por el contrario, **la legitimación en la causa es la condición que debe tener una persona según la ley sustantiva para lograr que el Juez se pronuncie respecto a las pretensiones formuladas en la demanda en relación con una concreta y particular relación jurídica.** Desde el momento en que una persona se identifica con la hipótesis abstracta reconocida en la ley sustantiva (demuestra que es heredera, acreedora, cesionaria, etc.) se puede indicar que tiene legitimación y, por tal razón, tiene derecho a que se dicte sentencia respecto a una concreta relación jurídica que afecta sus intereses. La falta de legitimación sustantiva es motivo de sentencia absolutoria."

De esta manera, nos encontramos frente al fenómeno procesal de la falta de la legitimación activa en la causa, lo cual, no es otra cosa que la titularidad efectiva del interés o relación material legítima que debe ser objeto de la resolución de decisión o del interés por declararse o satisfacerse por medio del recurso de apelación, constituyéndose, en materia administrativa, en un presupuesto necesario para una decisión de fondo. La legitimación activa determina quién puede o debe recurrir ante esta sede jurisdiccional en la vía administrativa. Los derechos públicos subjetivos no se pueden hacer valer sino por sus titulares activos y contra los titulares de las obligaciones relativas, y por eso la legitimación no es un presupuesto del proceso, sino un presupuesto de la estimación o desestimación de la demanda³⁴. O sea, para ser parte procesal, es preciso que el sujeto de derecho tenga personalidad procesal, que es un concepto equivalente al de la personalidad civil en el derecho sustantivo civil; es decir, el sujeto de derecho debe ser capaz de ser titular, activo o pasivo, de una reclamación procesal. En este sentido, en el caso de los contratos públicos las personas naturales y jurídicas que pueden debatir sobre el objeto de la *Litis* contractual pactado, lo son las partes del contrato público, es decir, el particular ejecutante y parte del contrato y la entidad (otrora licitante) ahora contratista. Si bien es cierto, bajo el régimen contractual pactado en el contrato de fianza o seguro, la entidad aseguradora podría subrogarse en las obligaciones del contratista, este

³ MONTERO AROCA, J. "La legitimación en el proceso civil", pág. 32-3, Madrid, 1994, España

⁴ MONTERO AROCA, J. "La legitimación en el proceso civil", pág. 32-3, Madrid, 1994, España



hecho por sí solo (tampoco la ley lo ha establecido), no le otorga la condición a la empresa ALIADO SEGUROS S.A, de ser parte del proceso y reclamar la Resolución administrativa del Contrato, aún, por encima del propio contratista quien no ejerce el derecho de recurso contemplado en la ley 22 de 2006. Como complemento y fundamento de derecho de lo anterior, es válido recordar lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 66. Para ser parte en un proceso administrativo y para actuar como peticionario o coadyuvante, o para oponerse a la pretensión del primero, se requiere tener afectado o comprometido un derecho subjetivo o un interés legítimo.”

De lo anterior se puede observar que para formular peticiones a la administración "se requiere tener afectado o comprometido un derecho subjetivo o un interés legítimo". Por lo que es preciso definir que, para contar con legitimación en la causa, no basta que un *reclamante-apelante* afirme o alegue ser titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo idóneo en que apoya su pretensión, sino que de acuerdo al principio de carga de la prueba, este apelante le corresponderá acreditar la titularidad de ese derecho subjetivo o un interés legítimo alegado ante esta instancia jurisdiccional en sede administrativa, con lo cual se busca tener la certeza total de la titularidad del derecho material pactado de acuerdo al contrato administrativo de obra No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015, el cual fue resuelto administrativamente.

Por ende, este Tribunal puede colegir de los hechos planteados, tanto en el libelo de apelación, como de las pruebas aducidas por el recurrente, la falta de existencia de una relación jurídica directa del apelante y la entidad contratante el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**, lo que acarrea la falta de legitimidad activa en la causa, de la empresa ALIADO SEGUROS S.A., toda vez que, el acto jurídico que define el proceso es el acto administrativo (resolución administrativa No. 25 de 7 de junio de 2019) por la cual se declara resolver administrativamente el Contrato de obra No. COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015, para la **“CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN”**, suscrito entre la entidad contratante *supra indicada* y la empresa **GRUPO C.E.M., S.A.**

En las circunstancias jurídicas y fácticas indicadas, este Tribunal, con base en sus funciones jurisdiccionales en sede administrativa, señala que lo procedente es la declaración de falta de legitimidad activa en la causa por parte de la empresa ALIADO SEGUROS S.A., puesto que la presente iniciativa procesal fue presentada sin tener la calidad de contratista, lo que acarrea que el Recurso de Apelación interpuesto sea manifiestamente improcedente; siendo necesario de esta manera



que esta Colegiatura deba *Declarar No Viable*, al constituirse la falta de legitimidad activa, la cual se encuentra contemplada en el artículo 585 del Código Judicial.

Este Tribunal manifiesta que, en este contexto, cabe mencionar lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 201 del Código Judicial, el cual es aplicable a todo tipo de procesos sin distinción de su naturaleza, mismo que faculta a los Magistrados a rechazar cualquier solicitud o acto que sea notoriamente improcedente, el cual reza así: "Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias: ... 5. Rechazar cualquier solicitud o acto que sea notoriamente improcedente o que indique una dilación manifiesta..."

Así, dadas las motivaciones que anteceden, esta Colegiatura estima que no es viable la potencialidad de una valoración de la causa en cuanto el fondo, por la carencia de legitimidad activa en la causa, por lo que es labor de este Tribunal según el principio de estricta legalidad consagrado en la Ley 22 de 2006 y su decreto ejecutivo reglamentario, en apego a la Constitución y las leyes; proceder en el caso *sub-judice* a rechazar de plano por falta de legitimidad activa en la causa, el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. 25 de 7 de junio 2019 proferida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**, mediante la cual se ordena la resolución administrativa del Contrato No COC-78-15 de 26 de noviembre de 2015, para la **"CONSTRUCCIÓN DE 1,434 UNIDADES SANITARIAS EN EL CORREGIMIENTO DE SAN JUAN, DISTRITO DE COLÓN, PROVINCIA DE COLÓN"**.

Concluido nuestro análisis, bajo las razones anteriormente ventiladas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en cumplimiento de la legislación correspondiente;

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO VIABLE el Recurso de Apelación, interpuesto por la empresa **ALIADO SEGUROS, S.A.**, en contra de la Resolución No. 25 de 7 de junio 2019, proferida por el **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA [(CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))]**.

SEGUNDO: DESESTIMAR las pretensiones del apelante, por falta de legitimidad activa en la causa, para el acto público N°2015-0-03-0-03-AV-018341.

TERCERO: DEVOLVER el Expediente Administrativo del Acto Público No. 2015-0-03-0-03-AV-018341, contentivo de tres (3) tomos de 1,280 fojas útiles y un (1) tomo técnico conformado por 399 fojas útiles al **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CONADES))**.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución es de mero trámite y contra la misma no se admitirá recurso alguno, en esta instancia.

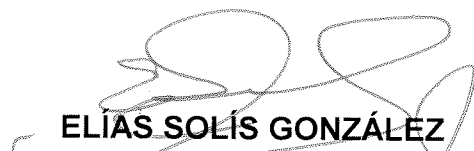
SEXTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.098-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

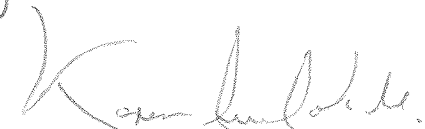
FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, Ley 38 de 31 julio de 2000 y Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase,

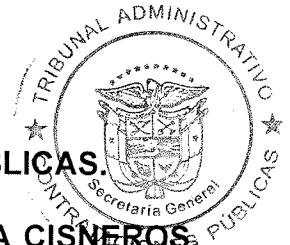

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado Sustanciador


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado
VOTO RAZONADO


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS, EN PROCESO DE APELACIÓN PRESENTADO POR ALIADO SEGUROS, S.A., A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 25 DE 7 DE JUNIO DE 2019, DICTADA POR EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE).

Con fundamento en el artículo 115 del Código Judicial, supletoriamente aplicable, de conformidad al artículo 3 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, manifiesto en esta ocasión mi disentir con lo fundamentado en la parte motiva de la Resolución No. 140-2019-Pleno/TACP de 6 de agosto de 2019, específicamente al tema que trata sobre la legitimación activa en la causa.

Comparto la decisión de rechazo de plano por improcedente, pero no por ilegitimidad en la causa, que en términos generales hace referencia a la relación **sustancial** y no procesal que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, siendo este un tema de fondo y no de acción.

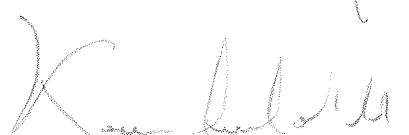
En el presente caso, lo que impera es una ilegitimidad de personería por cuanto que ALIADO SEGUROS, S.A., no es parte del proceso. Existe una diferencia conceptual bien marcada entre ambos términos (ilegitimidad de personería y en la causa) en donde el primero se refiere a la capacidad para comparecer a juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en el pleno ejercicio de sus derechos civiles; o a la representación de quien comparece a nombre de otro; mientras que, en el segundo, la legitimación en la causa, en cambio, es una condición para obtener sentencia favorable. Consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley; en consecuencia, el actor estará legitimado cuando ejercita un derecho que realmente le corresponde. En esa virtud, la legitimación en la causa debe examinarse al momento en que se dicte la sentencia de fondo, y no antes.

En ese sentido, la legitimación en la causa es la facultad que corresponde al sujeto activar un proceso por la relación material que ostenta con el derecho que se ejercita, bien por ser titular del mismo, bien por estar habilitado para ejercitar el ajeno; mientras que la legitimación de personería o en el proceso, es la condición que debe reunir el sujeto anterior para ser parte en un determinado proceso, significa que la parte no sólo tiene que ser titular del derecho que se peticiona, sino que, además, tiene que encontrarse en condiciones de poder ejercitarlo. Por esa razón, en el presente caso la aseguradora evidentemente mantiene un interés en el proceso; sin embargo, no goza de capacidad para activar esta jurisdicción especial de contrataciones públicas, precisamente por carecer de la facultad para intervenir en el proceso, ya que a través de esa legitimación es que se determinan las condiciones necesarias para poder participar en un proceso concreto en atención al derecho material que se acciona. En tanto, en la

legitimación en la causa existe una **relación del sujeto** del proceso con el **derecho material** que se ejercita en él. De ahí que se trate de una cuestión que afecta al fondo del asunto debatido en el juicio y traspase la frontera de las condiciones procesales para actuar en él. ALIADO SEGUROS, S.A. no puede activar el proceso porque carece de legitimidad de personería para accionar, por ser en esta oportunidad un derecho de la contratista y no por las razones expuestas en la decisión de mayoría.

De manera que, estas razones, y no las que se plasman en la decisión, son las que, a juicio del suscrito, justifican mi razonamiento y que provoca realizar mi VOTO RAZONADO.


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

