

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE No.**           **097-2019**

**RECURRENTE:**           **JEAN CARLOS YAP LOO (MATERIALES Y  
CONSTRUCCIONES JEAN CARLOS)**

**ACTO IMPUGNADO:**      Resolución No. 005-2019 de 6 de junio de 2019, proferida por la Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé, que sancionó a la contratista con inhabilitación de un (1) año por incumplimiento del Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018.

**MAGISTRADO PONENTE:**   **DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.**

---

Resolución N° 133-2019-Pleno/TACP de 1 de agosto de 2019 (Decisión).

**CONSIDERACIONES:**

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, regula la Contratación Pública en Panamá, y en su artículo 136 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia, entre otros temas, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

El Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de sus artículos 216 al 221 se establece el procedimiento a seguir para atender los efectos del recurso de apelación anunciado.

**I.       ANTECEDENTES.**

La Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé, convocó el procedimiento de selección de contratista No. 2018-5-82-02-12-CM-000077, para la ampliación de aceras en la Comunidad de Calante, el cual fue adjudicado a la persona natural JEAN CARLOS YAP LOO, luego de agotado el procedimiento de selección de contratista correspondiente en esa oportunidad.

Adjudicado el acto de marras e iniciada la ejecución del mismo, la Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé, a través de la Resolución No.005-2019 de 6 de junio de 2019, ordenó sancionar a la contratista con inhabilitación de un

7



(1) año por incumplimiento del Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018, suscrito entre el comerciante JEAN CARLOS YAP LOO y La Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé; acto público que aparece comunicado en el sistema electrónico denominado "PanamaCompra", en la publicación de resoluciones del día 7 de junio de 2019.

Como consecuencia de la publicación de la mencionada resolución, la firma forense YOUNG & YOUNG, adjuntó al libelo de su recurso el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la resolución que ordenó sancionar a la contratista con inhabilitación de un (1) año por incumplimiento del Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018, para los efectos del anuncio y la presentación del recurso de apelación ante este Tribunal.

## **II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

Como quiera que la arriba citada Resolución No. 005-2019 de 6 de junio de 2019, proferida por la Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé no gozó de la aceptación de la persona natural JEAN CARLOS YAP LOO, en atención al derecho reconocido por Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, en concordancia con el Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, vigentes al momento de su iniciación, anunció y sustentó la acción recursiva comentada en el tiempo procesal oportuno.

## **III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.**

Lo constituye la Resolución No. 005-2019 de 6 de junio de 2019, emitida por la Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé, quien decidió sancionar a la contratista con inhabilitación de un (1) año por incumplimiento del Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018, para la ampliación de aceras en la Comunidad de Calante, publicada para los efectos de la notificación el día 7 de junio de 2019, tal y como se aprecia en el portal electrónico "ParamaCompra" y en la foja 5 del expediente del Tribunal, alegando que el comercio MATERIALES Y CONSTRUCCIONES JEAN CARLOS incumplió los términos pactados en el Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018, específicamente la cláusula segunda que se refiere al inicio de la ejecución de la obra, y que debió comenzar a ejecutarse en un término no mayor de cinco días hábiles, pero que a la fecha han transcurrido sesenta y ocho (68) días calendarios contados desde la orden de proceder sin que la misma haya arrancado.

21



#### **IV. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA.**

La firma forense YOUNG & YOUNG, apoderados especiales de JEAN CARLOS YAP LOO, argumentaron los siguientes hechos:

Que producto del mal tiempo y dificultades para acceder a la Comunidad de Calante, su representada se le imposibilitó iniciar las obras de construcción el día 11 de marzo de 2019, pero que la entidad pese al incumplimiento decidió a través de la Resolución No. 004-2019 de 27 de mayo de 2019 resolverle administrativamente el contrato, pero sin sancionarlo, y que ocho días después procedió a inhabilitarlo. Acto que considera inconsistente puesto que la inhabilitación debió generarse en la resolución que resolvió administrativamente el contrato y no de forma separada.

#### **VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.**

Luego del agotamiento de las fases previas del presente proceso y de los planteamientos antes vertidos, esta Colegiatura, en virtud del contenido del numeral 2 del artículo 136 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, procede a desatar lo contencioso, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución, como consecuencia del recurso de apelación que fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley que nos gobierna.

Por ello, lo que continúa es determinar si estamos ante un yerro jurídico que deba ser remediado o no en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, verificando si la entidad realizó el procedimiento dentro del marco de la ley sustantiva-adjetiva, para posteriormente concluir con la confirmación del acto público en debate, la revocatoria de la decisión administrativa o la declaratoria de nulidad relativa o absoluta del proceso.

Así, pues, tenemos que la Junta Comunal de Calante de la Comarca Ngäbe Buglé, a través de la Resolución No.005-2019 de 6 de junio de 2019, decidió inhabilitar al señor JEAN CARLOS YAP LOO, propietario del establecimiento comercial denominado MATERIALES Y CONSTRUCCIONES JEAN CARLOS por un término de un (1) año por considerar que incumplió con la ejecución del Contrato No. 002-2018 de 1 de noviembre de 2018. No obstante, observamos que tal decisión se llevó a cabo posterior a la resolución administrativa del contrato.

Sobre ese tema, debemos avocarnos a la legislación positiva que en la normativa regulada en el artículo 130 señala que la competencia para imponer sanciones a los

9



contratistas por incumplimiento de contratos u órdenes de compra ~~recae en el representante legal de la entidad o el servidor público en quien se delegue esa función,~~ las cuales podrían ser desde multas o inhabilitación, pero dejando claro que la sanción se decretará en el mismo acto en que se declara la resolución administrativa del contrato.

Coincidiendo con el análisis del recurrente, la resolución administrativa del contrato trae como consecuencia inmediata una sanción. Ya sea en multas o mediante la inhabilitación del contratista por un período que la ley regula un intervalo. No puede resolverse administrativamente sin que ello implique una sanción, pues, de ser así entonces la esencia de la decisión carecería de aplicación práctica, al no establecerse ningún tipo de coerción o castigo a aquellos contratistas que han incumplido con las cláusulas pactadas en los contratos o en las órdenes de compras.

Es la sanción la que provoca en los contratistas su cumplimiento total, a fin de evitar ser sancionados de forma pecuniaria o restringiéndole su participación con el Estado en las adquisiciones públicas, de lo contrario estaríamos ante un sistema que sería burlado por todos los participantes de un proceso público en su etapa de ejecución, al entender que fallarle al Estado no acarrea ningún tipo de sanción.

Por esa razón el legislador optó por establecer regulaciones con penalidades que de una u otra forma pueda sentir el participante cuando contraviene un contrato en los términos pactados. Es una consecuencia del derecho administrativo sancionador con carácter coercitivo al imponerse en la fase de ejecución del contrato cuando el contratista incurre en un incumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o en demora en el cumplimiento de la prestación, y su finalidad es la de estimular el cumplimiento.

Es una facultad al alcance de la Administración vista desde un punto de vista compensatorio de los perjuicios sufridos por la misma por conducto del retraso en el cumplimiento de los contratos, aunque estrictamente no se trate de un supuesto de indemnización de daños y perjuicios efectivos sino de los que técnicamente pueden considerarse indemnizaciones tasadas, lo cual resulta independientemente de la ejecución de la fianza, con una aplicación gradual y congruente en virtud de los términos que la propia ley enmarca, conminando al contratista al cumplimiento tempestivo del contrato. Sin embargo, la sanción por incumplimiento se llevó a cabo de forma separada, transgrediéndose así lo normado en nuestra legislación, cual señala que debe darse en una misma decisión, por tal situación procederemos a declarar la nulidad de la Resolución No. 005-2019 de 6 de junio de 2019, por haberse emitido contrariando la ley de contrataciones públicas, la Constitución Política y los

29



Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que de forma prístina regulan el debido proceso.

En concordancia con lo expuesto, el Principio del Debido Proceso, el cual constituye uno de los principios rectores de la contratación pública, consagrado en el Artículo 27 de la Ley No. 22 de 2006, y que dispone que:

*“Toda persona tiene derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las etapas de la contratación pública, a ser oídos y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.*

*Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:*

- 1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.*
- 2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta ley.*
- 3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.*

La entidad con la emisión separada de la inhabilitación de la resolución administrativa del contrato, lo que provoca es que el contratista no pueda defenderse o a menos argumentar sobre el tema de la sanción impuesta, pues, probablemente se encuentre conforme con la resolución del contrato, por encontrar que la entidad no le aplicó multa ni inhabilitación, toda vez que denotamos una aceptación del incumplimiento, por esa razón es que consideramos que ha surgido una transgresión a derechos subjetivos que deben ser reparados.

Por último, para inhabilitar a un contratista se hace necesario resolver administrativamente un contrato y esa decisión viene sostenida por una nota de intención de resolución del contrato, la cual no consta en el expediente electrónico ni mucho menos en el expediente administrativo, lo que quiere decir que a lo ya expuesto se le agrega otra vulneración, cobrando aún más fuerza la nulidad relativa del proceso, y en razón de lo anterior se debe retrotraer el proceso en el sentido de que se confeccione la nota de intención del contrato y a su vez se notifique vía portal electrónico con la consiguiente continuación del proceso de forma correcta, es decir, en las formas en que la ley especial desarrolla de acuerdo al contenido del artículo 129 de la ley de contrataciones públicas, haciéndolo efectivo a través de su comunicación en el portal electrónico.

Por las razones anteriormente expuestas y valoradas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

21

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD RELATIVA** y retrotraer el trámite del expediente, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión; y luego continuar con el trámite iniciado.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente Administrativo del Contrato N° 002-2018 de 1 de noviembre de 2018, contentivo de un (1) tomo compuesto de ciento ocho (108) fojas útiles.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes, de 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 electrónico.

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa.

**QUINTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente No.097-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

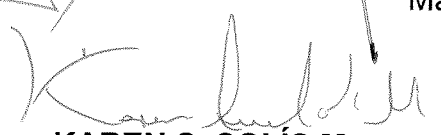
**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, y con las reformas introducidas por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 de Panamá, Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006; Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,

  
**DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS**  
Magistrado Sustanciador

  
**ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**KAREN S. SOLÍS M.**  
Secretaria General Encargada

