



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.: 029-2020.

RECURRENTE: GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A., y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), dentro del acto público de selección de contratista No.2013-0-09-0-04-LV-004341.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN N°128-2020-Pleno/TACP de 8 de octubre de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de apelación promovido, surgió antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, así como el perfeccionamiento de su contrato, por lo que debemos observar lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal, en el sentido que ***“a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”***.

Así, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, contempla en su artículo 120 la creación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

El Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta el precitado Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 359 al 364, establece el procedimiento a seguir en relación al recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES.

El 05 de julio de 2013, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) convocó al acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2013-0-09-0-04-LV-004341, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, para el *“estudio, diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de obras para la rehabilitación y ensanche de la Carretera Panamericana, tramo: La Pita-David”*; acto público que le fue adjudicado a la ASOCIACIÓN ACCIDENTAL C&B, conformada por las empresas CONSTRUCTORA URBANA, S.A. y BAGATRAC, S.A., mediante el Contrato No.AL-1-128-13, visible de fojas 175 a 184 del expediente administrativo.

91



Posteriormente, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) emitió la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, por la cual ordenó entre otros *“presentar formal reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, emitida por las empresas aseguradoras GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02) por defectos de construcción y garantizar el Contrato No.AL-1-128-13, para el estudio, diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de obras para la rehabilitación y ensanche de la Carretera Panamericana, tramo: La Pita-David; notificar a las empresas aseguradoras GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, otorgándoles treinta (30) días para pagar el importe de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741; e indicó que la presente Resolución era objeto del recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación”*.

Frente a lo anterior, las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, presentaron el 28 de febrero de 2020 ante el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Nota calendada el 27 de febrero de 2020 *“anunciando formalmente en virtud del artículo 131 del Texto Único de la Ley 22 de 2006..., interposición de recurso de apelación en contra de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020”*; pese a que en la nombrada Resolución No.023, se precisó en la parte resolutive la correspondiente vía recursiva (recurso de reconsideración).

Luego, ese mismo día, ICAZA GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, en su condición de Apoderados Especiales de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, interpusieron por insistencia ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, recurso de apelación en contra de la citada *“Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, por la cual el Ministerio de Obras Públicas (MOP) presentó en contra de las empresas aseguradoras, formal reclamo de la garantía contra defectos de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02), por defectos de construcción aducidos en el Contrato No.AL-1-128-13...”*

Aprovechamos la oportunidad para acotar que, el pasado 11 de marzo de 2020, el Consejo de Gabinete de la República de Panamá a través de la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, declaró *“el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad contagiosa COVID-19, causada por el coronavirus, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de esta pandemia”*¹; por lo que se ordenó con el Decreto Ejecutivo 507 de 24 de marzo de 2020, *“toque de queda en todo el territorio de la República de Panamá”* y con ello la *“suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos, seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno”*²; posteriormente modificado con el Decreto Ejecutivo 513 de 27 de marzo de 2020, el cual dispuso modificar el artículo 9 del mencionado Decreto Ejecutivo 507 de 2020, señalando que a la ordenanza de suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos, seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno, se exceptúan *“los procedimientos de selección de contratista efectuados para la contratación de obras, compras de equipos, bienes e insumos hospitalarios, medicamentos, y otros bienes, servicios o artículos, que hayan superado la etapa de presentación de propuestas”*.³

91

¹ Gaceta Oficial Digital No.28979-B de 13 de marzo de 2020.

² Gaceta Oficial Digital No.28987-B de 24 de marzo de 2020.

³ Gaceta Oficial Digital No.28990-C de 27 de marzo de 2020.



II. ANUNCIO Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El 28 de febrero de 2020, ICAZA GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, en su condición de Apoderados Especiales de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, interpusieron por insistencia ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, recurso de apelación en contra de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), por la cual se *“presentó formal reclamo de la garantía contra defectos de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02), por defectos de construcción aducidos en el Contrato No.AL-1-128-13...”*; dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2013-0-09-0-04-LV-004341 (fojas 014 a 025 del expediente del Tribunal y portal electrónico de *PanamaCompra*).

III. ACTO ADMINISTRATIVO APELADO.

Lo constituye la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, por la cual el Ministerio de Obras Públicas (MOP) dispuso entre otros *“presentar formal reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, emitida por las empresas aseguradoras GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02), por defectos de construcción y garantizar el Contrato No.AL-1-128-13, para el estudio, diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de obras para la rehabilitación y ensanche de la Carretera Panamericana, tramo: La Pita-David”*...

IV. RECURSO DE APELACIÓN.

ICAZA, GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, en su condición de Apoderados Especiales de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, requirió por insistencia a esta Colegiatura en lo medular, *“revocar o declarar la nulidad absoluta, en todas sus partes de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, proferida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), a fin de que se deje sin efecto el reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741...”*

V. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP), con Nota DM AL 1771-2020, fechada el 07 de mayo de 2020 y recibida el 29 de mayo de 2020 en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, envió el expediente administrativo referente al recurso de apelación interpuesto por las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, dentro del acto público No.2013-0-09-0-04-LV-004341 (fojas 054 a 055 del expediente del Tribunal).

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro examen, señalando que en atención al artículo 120 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 48 de 2011, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de apelación contra la resolución

91



administrativa del contrato y la inhabilitación del contratista.

A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

De la misma manera, el Principio de Transparencia consagrado en el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 48 de 2011, indica que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que reglamenta la Contratación Pública, en sus artículos 359 al 364 desarrolla el procedimiento aplicable a los recursos de apelación contra las resoluciones administrativas de los contratos; en donde se establece con claridad que son recurribles de apelación "las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelvan administrativamente un contrato, mediante apoderado legal ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas".

Expuesto lo anterior y luego de la revisión y lectura del recurso presentado por insistencia ante esta Colegiatura, observamos que el caso objeto del presente análisis no entra entre las resoluciones que pueden ser recurribles en apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, toda vez que el recurso de apelación interpuesto por insistencia por ICAZA, GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, Apoderados Especiales de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, en contra la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, se debe al hecho de que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) determinó entre otros *"presentar formal reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, emitida por las empresas aseguradoras GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02) por defectos de construcción y garantizar el Contrato No.AL-1-128-13, para el estudio, diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de obras para la rehabilitación y ensanche de la Carretera Panamericana, tramo: La Pita-David; notificar a las empresas aseguradoras GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ, otorgándoles treinta (30) días para pagar el importe de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741; e indicó que la presente Resolución era objeto del recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación"*.

"Artículo 319: (Facultades jurisdiccionales)⁴

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas es el órgano facultado por la Ley 22 de 27 de junio de 2006 en sede administrativa, para:

- a) Conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación relacionado con los procedimientos de selección de contratista.
- b) Conocer en apelación con efecto suspensivo, la resolución que resuelve administrativamente un contrato.
- c) Conocer de la acción de reclamo interpuesta contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario ocurrido durante el proceso de selección de contratista, en los casos que la Dirección General de Contrataciones Públicas no la resuelva en el plazo que establece la ley. (Art. 101 numeral 4, 104, 111 y 114 L 22-2006)."

(Lo subrayado es nuestro)

⁴ Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006. Gaceta Oficial Digital No.25701 de 29 de diciembre de 2006.



Cabe señalar que dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2013-0-09-0-04-LV-004341, tanto en su expediente administrativo y electrónico, no denota que la entidad contratante [Ministerio de Obras Públicas (MOP)] a la fecha haya emitido algún acto administrativo (Resolución) resolviendo administrativamente el Contrato No.AL-1-128-13 y su adenda, sino más bien, la expedición de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, por la cual se ordenó presentar formal reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741 ante las empresas aseguradoras por defectos en la construcción, y garantizar con ello el citado Contrato No.AL-1-128-13, así como se les indicó a las empresas aseguradoras en el numeral *quinto* de dicha Resolución, que la misma era objeto de recurso de reconsideración dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación; es decir, que además de su parte motiva, en la parte resolutive se les hizo saber la vía recursiva.

Consideramos importante resaltar que, no consta actualmente la publicación en el portal electrónico de *PanamaCompra*, de la aludida Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, tal cual lo decretó el mismo Ministerio de Obras Públicas (MOP) en el numeral *cuarto* de la parte resolutive de su propia Resolución, incumpliendo con el artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011 que establece que *“todas las resoluciones y demás actos administrativos que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato..., se publicaran en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra”*; aunque a foja 384 del expediente administrativo, sí se contemplan los sellos de notificación personal de la referida Resolución.

En este orden de ideas, a foja 370 del expediente administrativo, se localizó el Memorando AL-481-2020 con fecha de 17 de febrero de 2020, confeccionado por Asesoría Legal del MOP para la Dirección Administrativa de Contratos del MOP, a través del cual se le remitió la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, para su respectiva publicación; labor no realizada tal cual lo manifestamos anteriormente, ya que no consta en el portal electrónico de *PanamaCompra*. De igual modo, no encontramos publicado en el portal de *PanamaCompra*, el respectivo Contrato No.AL-1-128-13, pero sí su Adenda No.1.

AVISO LV-004341 LA PITA DAVID.pdf	Aviso	09-10-2013 06:24 PM	
ICE LV-4341 LA PITA DAVID.pdf	Informes	14-10-2013 02:53 PM	
PRECIO LV-4341 LA PITA DAVID.pdf	Otros	14-10-2013 02:56 PM	
C LV-4341 LA PITA DAVID.pdf	Informes	14-10-2013 02:56 PM	
a lv-4341 la pita david.pdf	Actas	14-10-2013 02:56 PM	
ACCION DE RECLAMO MOP VS CONSORCIO BENITO ROGGIO LIBELO LV-004341 (PARTE 1).pdf	Acción de Reclamo	16-10-2013 12:33 PM	
ACCION DE RECLAMO MOP VS CONSORCIO BENITO ROGGIO LIBELO LV-004341 (PARTE 2) (1).pdf	Acción de Reclamo	16-10-2013 12:35 PM	
RESOLUCION DE ADMISION DF-602-2013 MOP VS CONSORCIO BENITO ROGGIO LV-004341.pdf	Resolución DGCP	16-10-2013 03:30 PM	
Adición a la Acción de Reclamo Mop vs Consorcio Benito Roggio LV-004341.pdf	Otros	28-10-2013 03:24 PM	
RESOLUCION DE FONDO DF-624-13 MOP VS BENITO ROGGIO PANAMA, S.A. LV-004341.pdf	Resolución DGCP	28-10-2013 03:35 PM	
BENITO ROGGIO LP-004341.pdf	Acción de Reclamo	30-10-2013 08:47 AM	
Resolución-4341.pdf	Resoluciones	30-10-2013 10:47 AM	
RESOLUCION DE NO ADMISION DF-640-2013 MOP VS BENITO ROGGIO LV-004341.pdf	Resolución DGCP	01-11-2013 09:56 AM	
ADENDA No. 1 AL CONTRATO AL-1-128-13	Adenda	22-06-2017 04:14 PM	
Certificación de interposición de Recurso. Exp. 029-2020	Interposicion de Recurso de TAdeCP	28-02-2020 02:45 PM	
Anuncio, Poder y Sustentación. Exp. 029-2020	Otros TAdeCP	28-02-2020 02:49 PM	
Nota de la Entidad. Exp. 029-2020	Otros TAdeCP	13-03-2020 03:51 PM	
Oficio. Exp. 029-2020	Otros TAdeCP	13-05-2020 10:11 AM	
Nota Remisora de. Exp. 029-2020	Otros TAdeCP	29-05-2020 01:11 PM	
RESOLUCIÓN 186 DE 2 DE JULIO DE 2020 QUE RESUELVE RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	Resoluciones	29-07-2020 12:47 PM	

Ahora bien, tal cual quedó aclarado en párrafos que anteceden, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no tiene competencia para conocer del recurso interpuesto

91



por insistencia por las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, en contra de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, toda vez que dicha Resolución no resolvió administrativamente el Contrato No.AL-1-128-13, ya que lo que determinó fue que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) presentaría formal reclamo en contra de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741 ante las empresas aseguradoras, por defectos en la construcción y garantizar con ello el citado Contrato No.AL-1-128-13.

Ante tales hechos, es importante mencionar que el debido proceso es un derecho fundamental, que se encuentra desarrollado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, como a continuación:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa pena, administrativa, policiva o disciplinaria.”

(Lo subrayado es nuestro)

En ese mismo sentido, el principio del debido proceso, instaurado en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, que reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 48 de 2011 consagra expresamente lo siguiente:

“Artículo 9: (Principio del debido proceso).

El debido proceso establece que todas las personas tienen derecho a las garantías esenciales, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad licitante, 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 funcionarios públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública.*
- 2. Los funcionarios públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos, conforme lo dispuesto en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y este reglamento.*
- 3. Los funcionarios públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de conformidad con lo que establece la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y este reglamento. (Art. 16 L 22-2006).”*

Igualmente, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, aplicada de manera supletoria, en el numeral 31 del artículo 201, indica lo siguiente:

“Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

Pues bien, ha sido el norte de este Tribunal a través de distintos precedentes, enmarcar la importancia del cumplimiento al debido proceso dentro de los procedimientos de resolución administrativa del contrato u orden de compra, velando porque se respeten y brinden a los contratistas, todas las garantías que establece la norma, procurando salvaguardar su derecho a la defensa frente a las actuaciones de la Administración.

Al respecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la vulneración de este Principio de Derecho Administrativo, en Fallo de 28 de enero de 2002, sentenció lo siguiente:

“Es importante acotar, que el derecho a recurrir contra las resoluciones que afectan un derecho subjetivo constituye, precisamente, un elemento integrador de la garantía fundamental del debido proceso, que en nuestro medio tiene rango de derecho fundamental. La jurisprudencia de la Sala Tercera ha sostenido reiteradamente, que esta garantía instrumental incluye la oportunidad de conocer los cargos deducidos en su contra y poder hacer los descargos correspondientes; aportar pruebas y participar

✓



en su práctica; derecho de alegar; así como a una decisión acto administrativo (sic) debidamente motivado; y a impugnar el mismo a través de los recursos legales previstos."

Sentado todo lo anteriormente planteado, cabe destacar que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) emitió la Resolución No.186 de 02 de julio de 2020, publicada en el portal electrónico de *PanamaCompra*, el 29 de julio de 2020, "por la cual resolvió la reconsideración presentada por la Firma ICAZA, GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, como apoderados de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, en contra de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, por medio de la cual se presentó formal reclamo de la Fianza de Cumplimiento No.GRB04713000741, por un monto de TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BALBOAS CON 02/100 (B/.33,425,844.02), por defectos de construcción y garantizar el Contrato No.AL-1-128-13, para el Estudio, Diseño, Construcción, Financiamiento y Mantenimiento de Obras para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Panamericana, Tramo: La Pita-David".

Por consiguiente, la citada Resolución No.186 de 02 de julio de 2020, hace que la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y que es objeto del presente recurso de apelación, deje de existir, ya que lo que era objeto de disconformidad ha desaparecido.

Sobre este particular, el artículo 992 del Código Judicial de la República de Panamá, norma aplicable supletoriamente a la Contratación Pública de conformidad con el artículo 3 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, alude lo siguiente:

"Artículo 992: En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

El referido hecho extintivo se demostró con la publicación en el portal electrónico de *PanamaCompra*, de la Resolución No.186 de 02 de julio de 2020, en donde el Ministerio de Obras Públicas (MOP) decidió pronunciarse y resolver "reconsiderar en todas sus partes la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020, y revocar" la misma.

Conforme a lo anterior, se hace constar que el acto demandado perdió su eficacia jurídica con posterioridad a la aparición legal de una Resolución (No.186 de 02 de julio de 2020) que la extingue; es decir, que la controversia que causó la activación de esta Colegiatura ha desaparecido; razón por la cual, este Tribunal debe abstenerse de todo pronunciamiento, y por ende, produciéndose el fenómeno conocido como "sustracción de materia" por haber dejado de surtir efectos el acto administrativo recurrido.

En ese marco, el autor panameño JORGE FÁBREGA PONCE, en su obra "La Sustracción de Materia", Estudios Procesales, Tomo II, Editorial Jurídica Panameña, Panamá 1988, p.1195, apuntó lo siguiente:

"Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la presentación (sic) constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal interviniendo emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida..."

Con relación a la inexistencia de la pretensión y la figura de *sustracción de materia*, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 29 de febrero de 2016, expresó lo siguiente:

21



En ese contexto, esta Judicatura considera que en el presente negocio ha ocurrido el fenómeno jurídico que la doctrina y la jurisprudencia denomina "sustracción de materia", definida como un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por circunstancias en que la materia justiciable, sujeta a decisión, deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida y no habiendo vencedor ni vencido.

Sobre el fenómeno procesal de la "Sustracción de Materia" esta Superioridad manifestó en fallo de 25 de abril de 2008, lo siguiente:

"De lo anterior se colige que la Sala debe abstenerse de todo pronunciamiento sobre la pretensión del acto, pues, es evidente que ha desaparecido el objeto sobre el cual tendría que pronunciarse, en razón de que se ha verificado el fenómeno jurídico de 'sustracción de materia' o lo que se conoce como 'obsolescencia procesal'. Sobre este fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto, la Sala en Sentencia de 13 de mayo de 1993 manifestó lo siguiente:

"En vista de que el demandante sólo había incoado su acción contra la parte denominada 'Cría de Camarones' comprendida en el artículo 1° del Acuerdo N°.150, y su reforma que está comprendida en el Acuerdo Municipal N°.40-A, y que estas disposiciones fueron declaradas ilegales en la referida sentencia, ha desaparecido el objeto jurídico litigioso de la pretensión del recurrente, ya que no es posible declarar la nulidad de un acto, que ya ha sido declarado nulo, por ilegal, por lo cual ha operado en este negocio el fenómeno jurídico denominado Sustracción de Materia."

Consecuentemente, esta Colegiatura está imposibilitada para dictaminar sobre un asunto que, en la actualidad, carece de materia justiciable, toda vez que, el objeto de análisis ha desaparecido en atención a los señalamientos esbozados, por tanto, este Tribunal se encuentra inhabilitado para pronunciarse sobre un hecho extinguido, cuya materia justiciable ha desaparecido, conforme al Código Judicial y a lo establecido por la doctrina nacional.

Aprovechamos la ocasión para hacerle un llamado de atención a la entidad contratante [Ministerio de Obras Públicas (MOP)] para que procure mantener cónsonamente la información que reposa en los expedientes administrativos con lo publicado en el portal electrónico de *PanamaCompra*, ya que en atención a la legislación de Contrataciones Públicas y su reglamentación, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, es de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley y a las que se les aplique en forma supletoria, de toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación, en los procedimientos especiales de contratación y en la etapa contractual.

En consecuencia y en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que hay **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, con relación al recurso de apelación presentado por insistencia por ICAZA, GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, en su condición de Apoderados Especiales de las empresas aseguradoras **GLOBAL BANK CORPORATION, COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. y NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROAMERICA, S.A.**, en contra de la Resolución No.023 de 17 de febrero de 2020 dictada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP); por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

SEGUNDO: DEVOLVER al Ministerio de Obras Públicas (MOP), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la

an

Licitación por Mejor Valor No.2013-0-09-0-04-LV-004341, integrado por veinticinco (25) tomos con siete mil ciento treinta y cinco (7,135) folios útiles, según Informe radicado a foja 060 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil posterior a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta Resolución no agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.029-2020, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; artículos 1, 2, 4, 17, 18, 19, 120, 129, 131, 132, 133 y 141 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 48 de 2011; artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 9, 319, 359 y subsiguientes del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; Ley 38 de 31 de julio de 2000; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

