



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



SOLICITUD ADMINISTRATIVA

EXPEDIENTE No.

097-2021-A

SOLICITANTE:

FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ
(establecimiento comercial EMPRESA BARÚ).

ACTO ADMINISTRATIVO:

Resolución N°107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión), por la cual el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, adjudicó el acto público N°2021-2-66-0-15-CM-017877, proferido por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución N°228-2022-TACP/Pleno de 11 de noviembre de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para, en única instancia, imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones.

I. ANTECEDENTES

El 17 de mayo de 2021, el Departamento de Compras del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN o entidad), realizó convocatoria, a través de *PanamaCompra*, a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-15-CM-017877, para el “*SUMINISTRO DE TUBERÍAS DE DIFERENTES DIÁMETROS PARA USO EN LA REGIONAL DE PANAMÁ OESTE – LA CHORRERA*” (sic), con precio de referencia se estableció en diecinueve mil doscientos veinticinco balboas con treinta y seis centésimos (B/.11,477.89).

Posteriormente, el 12 de agosto de 2021, la entidad publicó en *PanamaCompra*, la Resolución N°168 de 3 de agosto de 2021, por la que declaró desierta la Contratación Menor N°2021-2-66-0-15-CM-017877.

En uso de la facultad que le otorga la Ley 22 de 2006, el Tribunal conoció el recurso de impugnación interpuesto por la licenciada Aura Esther Arosemena, en calidad de apoderada especial de Félix Alberto López Díaz, en contra de la Resolución N°168 de 3 de agosto de 2021, por la cual el INSTITUTO DE



ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES declaró desierta la Contratación Menor N°2021-2-66-0-15-CM-017877.

Desarrollados los trámites de rigor y examinadas las piezas procesales, el Pleno del Tribunal, por medio de la Resolución N°107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión), publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, revocó el acto administrativo recurrido y restableció el derecho vulnerado, adjudicando el acto público de marras a Félix Alberto López Díaz, así como también ordenó la salida y archivo del expediente 097-2021 de 072-2020 de 23 de agosto de 2021. Veamos:

“PRIMERO: REVOCAR la Resolución No.168 de 3 de agosto de 2021, proferida por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, restablecer el derecho vulnerado y ADJUDICAR a FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ, el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-2-66-0-15-CM-017877, para el “SUMINISTRO DE TUBERÍAS DE DIFERENTES DIÁMETROS PARA USO EN LA REGIONAL DE PANAMÁ OESTE – LA CHORRERA” (sic), por la suma de NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON DIECIOCHO CENTÉSIMOS (B/.9,495.18).

...

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°097-2021, previa anotación en el registro respectivo.

...”

El 23 de noviembre de 2021, el IDAAN publicó en *PanamaCompra*, la Resolución 272 de 16 de septiembre de 2021, por la cual, en atención a la resuelto por este Tribunal mediante la resolución supra citada, resolvió adjudicar el acto público de marras a Félix Alberto López Díaz.

II. SOLICITUD PRESENTADA

El 15 de junio de 2022, el licenciado José Félix Estribí Ortega, apoderado especial de Félix Alberto López Díaz, presentó ante la Secretaría de este Tribunal escrito denominado “*Solicitud Administrativa*”, publicado en *PanamaCompra* el 16 de junio de 2022 y anexado de foja 020 a 022 del expediente jurídico. En dicho escrito, la representación legal del solicitante señaló lo siguiente:

1. Compareció a esta instancia atendiendo la Nota DGCP-DJ-079-2022 de 17 de mayo de 2022, por la cual la Directora Jurídica de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), señaló que la solicitud debía ser atendida por este Tribunal, a la luz del artículo 146 de la Ley 22 de 2006, toda vez que es el ente del cual emanó la Resolución Nro.107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión).
2. Desde la adjudicación del acto público N°2021-2-66-0-15-CM-017877, a Félix Alberto López Díaz, realizada a través de la Resolución Nro.107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión), proferida por el Tribunal, el IDAAN únicamente publicó, el 23 de noviembre de 2021, acto administrativo por el cual reiteró la adjudicación. La entidad no ha acatado la decisión del Tribunal, pese a que según el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, contaba con hasta quince (15) días hábiles para ello, es decir, la entidad debió continuar con la expedición, tramitación y demás de la orden de compra correspondiente; dicha omisión coloca al IDAAN en posición de



incumplimiento de la Resolución Nro.107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión).

3. Por lo anterior, solicitó a este Tribunal conminar al IDAAN a cumplir la decisión de adjudicación del acto público de marras, emitiendo la respectiva orden de compra; advertir a la entidad que ha estado contraviniendo la Ley 22 de 2006 y su deber de actuar respetando los términos y condiciones señalados en la Ley de Contrataciones Públicas.

III. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Como quiera que, según se observa en *PanamaCompra*, luego de la decisión de este Tribunal, la única constancia de actuación del IDAAN fue la Resolución 272 de 16 de septiembre de 2021, publicada el 23 de noviembre de 2021, por la cual reiteró la adjudicación del acto público de marras a Félix Alberto López Díaz; el Sustanciador mediante la Resolución N°047-2022-TACP de 8 de septiembre de 2022, en la búsqueda de dilucidar la controversia puesta en conocimiento de este Tribunal, requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo y todas las actuaciones relativas al acto público de marras.

En respuesta a lo anterior, el 19 de septiembre de 2022, el IDAAN remitió la nota N°289-AL de igual fecha, visible a foja 041 el expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*, del contenido siguiente:

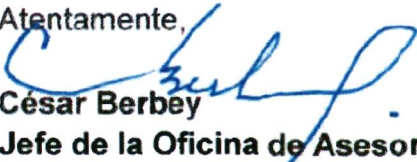
“ ...

En atención al Oficio No. 152-2022-TACP del 13 de Septiembre de 2022, tenemos a bien comunicarle que desde la publicación el día 23 de Noviembre de 2021, de la Resolución de Adjudicación No.272 del 16 de Septiembre de 2021, se han realizado las gestiones necesarias para honrar la obligación contractual con el adjudicatario y una de ellas ha sido la emisión de la orden de compras 4000012927, a favor de Félix Alberto López Díaz por un monto de Nueve Mil Quinientos Noventa y Cinco Balboas con 18/100 (B/.9,495.18) que está en trámite de refrendo.

Aunado a lo anterior, debemos señalar que para continuar con el trámite en este periodo fiscal, la unidad gestora tuvo que solicitar los fondos presupuestarios con partida del año 2022, por lo que posterior a ello, se levantó una solicitud de pedido con fecha de 2022 y se continuó en su momento el trámite correspondiente.

Por todo lo anteriormente expuesto el expediente completo solicitado en el Oficio No.152-2022-TACP, reposa en la Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de La República de Panamá.

Atentamente,


César Berbey
Jefe de la Oficina de Asesoría Legal

RECIBIDO	
Fecha.	19 de Septiembre 2022
Hora.	2:58 p.m.
Firma	

IV. PRUEBAS

Mediante la Resolución N°070-2022-TACP de 26 de septiembre de 2022 (Pruebas), el Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por el actor, así también solicitó prueba de documento privado a Félix Alberto López Díaz y prueba de informe al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.



El 6 de octubre de 2022, Félix Alberto López Díaz remitió documento en el cual reiteró sus descargos, visible de foja 060 a 062 visible de foja 060 a 062 del expediente jurídico, presentado en la solicitud inicial. Veamos lo medular:

“ ...

3.-Que la nota hace referencia al artículo 146 del TEXTO UNICO de Contrataciones Públicas de la ley 153 de 2020, que se refiere a la creación del TACP, que en su **punto No. 7** expone la facultad de esta instancia de **imponer multa** a los servidores públicos que no acaten sus decisiones, que en base a este artículo hubiésemos podido dirigimos al TACP por **un proceso más largo** procurando sanción para algún funcionario, pero nuestra intención con la nota enviada a la DGCP fue procurar **una solución sencilla** ante la entidad por parte de esta instancia con la autoridad que le confiere la ley, sin embargo ahora estamos en un proceso más largo por este caso, que repetimos, respetamos lo actuado por la DGCP pero **a requerimiento** compartimos nuestras impresiones de los puntos más importantes de la nota recibida de esta instancia.

4.-Aproximadamente 30 días después de presentada nuestra Solicitud Administrativa ante el TACP el I.D.A.A.N nos contacto para actualizar algunos documentos del acto público al cual nos hemos referido para **la confección de la orden de compra** que estamos esperando, lo cual informamos para que de ser posible en este proceso que se lleva a cabo **se permita** que la entidad continúe con el procedimiento de expedición de la orden de compra, tomando en cuenta que se aproxima el **fin de año** y se corre el riesgo que esta orden de compra **pase para el próximo año** con los inconvenientes propios para el proveedor, razón por la cual agradecemos que **de ser posible** se permita a la entidad **continuar** con el proceso de la orden de compra.



...”.

Cabe destacar que el Sustanciador, a través de la Resolución de Pruebas N°070-2022-TACP de 26 de septiembre de 2022, únicamente solicitó a Félix Alberto López Díaz, la “remisión del correo electrónico impreso y legible, en el que se pueda apreciar fecha, remitente, destinatario y demás información relevante, por el cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, anexó la nota N°DGCP-DJ-079-2022 de 17 de mayo de 2022”, aportada por el solicitante como prueba No.3, sin embargo, el señor López, además de los descargos antes citados, remitió nuevamente la nota antes mencionada y no el correo electrónico requerido.

El 10 de octubre de 2022, mediante la nota N°311-AL de 7 de octubre de 2022, suscrita por el Jefe de la Oficina de Asesoría Legal del IDAAN, fue remitido el informe requerido por este Tribunal, visible a fojas 068 a 069 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*. Veamos:



INSTITUTO DE
ACUÉDUOS Y ALCANTARILLADOS
NACIONALES



Panamá, 07 de octubre de 2022
Nota No.311-AL

Licenciado
Manuel Beckford
Secretario General
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.
E. S. D.



Estimado Secretario:

En atención al Oficio No.164-2022-TACP del 27 de septiembre de 2022, procedemos en tiempo oportuno a través de esta nota la emisión de la PRUEBA DE INFORME en la cual respondemos a las cuatro (4) interrogantes realizadas por su despacho.

1). ¿En qué fecha la unidad gestora solicitó los fondos presupuestarios con partida 2022 y en qué fecha fueron aprobados? ¿Qué fecha tiene la solicitud de pedido?

R). A foja 202 de las copias autenticadas del expediente electrónico consta en la reserva presupuestaria que los fondos presupuestarios con partida 2022, se solicitaron el 07 de Julio de 2022 e igualmente en la misma foja consta que fueron aprobados el 2 de septiembre de 2022.

Igualmente, la solicitud de pedido 2022 fue emitida el 7 de Julio de 2022.

2). ¿Desde qué fecha se encuentra el expediente administrativo original, en la Contraloría General de la República (CGRP)? ¿En alguna ocasión, el expediente administrativo fue devuelto por la CGRP? Explique. ¿Reposa en el IDAAN copia autentica del expediente administrativo? De ser así, remita la misma a este Tribunal.

R). Se encuentra el expediente administrativo original en la Contraloría General de la República desde el 5 de septiembre de 2022.

Fue devuelto por la Contraloría General de la República el día 12 de septiembre de 2022 y devuelto nuevamente a Control Fiscal del IDAAN.

Se adjuntará a esta prueba de informe copias autenticadas del expediente electrónico con 206 fojas útiles.

3). ¿De qué fecha es la Orden de Compra N°4000912927 y desde qué fecha se encuentra en trámite de refrendo, ante la CGRP, la Orden de Compra N°4000012927?

R). La orden de compra 4000012927, fue emitida el día 3 de agosto de 2022 y está en trámite de refrendo desde el día 5 de septiembre de 2022.

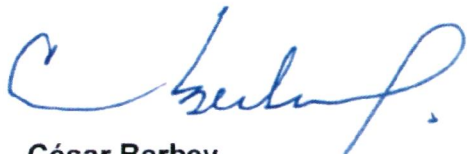
4) ¿La CGRP solicitó correcciones o emitió observaciones a la Orden de Compra No.4000012927? De ser afirmativa su respuesta ¿En qué consistieron las observaciones o correcciones solicitadas por la CGRP? ¿En qué fecha fueron atendidas/respondidas las correcciones y/o observaciones realizadas?

Consta en foja 206 de las copias autenticadas del expediente electrónico el formulario denominado "documento remitido para subsanar" 12366204-2022-209302 con número de SCAFID 12366204 las observaciones o subsanaciones que solicitan para el refrendo de la orden de compra en comento.

Por todo lo anteriormente expuesto, reiteramos lo expresado en la Nota No.289-AL del 19 de septiembre de 2022, donde se plasma que siempre ha sido la voluntad de esta Institución de hacerle frente al compromiso contractual que tenemos con el señor FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ de Empresas BARÚ.

Atentamente, .




César Berbey
Jefe de la Oficina de Asesoría Legal

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

El procedimiento de selección de contratista adjudicado mediante la Resolución N°107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión), proferida por este Tribunal, es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micros y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente”.

B. Criterios de interpretación.

a) Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a las contrataciones públicas, se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre



otros, en los siguientes principios.

1. *Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.*
2. *El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.*

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas sobre los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos, se sustentan en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por el solicitante, así como lo indicado por la entidad, hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a presentar la denominada solicitud administrativa ante este Tribunal Colegiado.

C. Análisis de los hechos plasmados en la solicitud presentada por Félix Alberto López Díaz

1. Competencia del Tribunal

El solicitante advirtió que acudió a este Tribunal en atención a que la DGCP, a través de la Dirección Jurídica, manifestó mediante la nota DGCP-DJ-079-2022 de 17 de mayo de 2022, que su solicitud debía ser atendida por este Tribunal, dado que fue el ente del cual emanó la Resolución Nro.107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión).

En ese sentido, veamos qué señala la Ley 22 de 2006, en relación a las competencias de este Tribunal:

“Artículo 146. Creación. Se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, que tendrá jurisdicción en todo el territorio de la República. Este Tribunal tendrá competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de:

1. *El recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las*



- propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.*
2. *El recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.*
 3. *El recurso de apelación contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que se impone multa a los servidores públicos.*
 4. *El recurso de apelación contra la resolución administrativa que dicte la entidad en la que se multa por retraso en la entrega al contratista o la inhabilitación al contratista por el abandono de la obra.*
 5. *El recurso de apelación contra la resolución que inhabilita al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.*
 6. *Las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro del término que tiene para resolver.*
 7. *Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones.*

En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas deberá actuar en estricto apego a la ley y en lo dispuesto en los principios que regulan la contratación pública, para lo cual se utilizarán los medios estrictamente necesarios para resolver, en el menor tiempo posible, los recursos presentados en los términos establecidos en esta Ley". (El subrayado es del Tribunal).

Relacionado a lo anterior, la Ley de Contrataciones Públicas en su artículo 164 señala lo siguiente:

"Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

*La entidad contratante deberá **acatar** lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso".*
(Lo subrayado es nuestro).

Visto lo anterior, no quedan dudas que este Tribunal tiene competencia en lo referente al incumplimiento o no acatamiento de las decisiones que emanan del Pleno, sin embargo, no es menos cierto que en lo atinente a la imposición de multa contra los servidores públicos, no existe procedimiento en la Ley 22 de 2006, así como tampoco en el decreto reglamentario 439 de 2020, recientemente modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022; ni existe un reenvío a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como en el caso de la DGCP.

De conformidad con el *Principio de Legalidad*, desarrollado en el ámbito del Derecho Administrativo, la ley formal debe establecer los principios básicos del procedimiento administrativo sancionador, precisar las infracciones, definir las sanciones, plazos de prescripción y competencias específicas.

Ahora bien, por tratarse del ejercicio de potestad sancionadora por parte de este Tribunal, veamos lo manifestado por la Sala Tercera de lo Contencioso, Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá:

Sentencia de 28 de agosto de 2019. Proceso: Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción. Partes: R.R.R. c. Caja de Ahorros.

"...



Debemos entender que la potestad sancionadora de la Administración como facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del “ius puniendi”, para fiscalizar los comportamientos de los administrados en el personal de servicio adscrita a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de la ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones, como fue el caso que nos ocupa.
...”. (Lo subrayado es nuestro).

Sentencia de 18 de marzo de 2015. Caso: Alcides Pimentel Martínez c/ Fiscalías Superiores del Primer Distrito Judicial de Panamá. Registro Judicial, marzo de 2015, pp. 1497-1498.

“ ...

En tanto que los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad “atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable..”. De ahí que, como ha sostenido esta Sala, “los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del ‘non bis in ídem’, culpabilidad y de prescripción” (Cfr. Fallo de 30 de enero de 2009. Aquilino de la Guardia Romero vs. Comisión Nacional de Valores).
(El subrayado es del Tribunal).

Sentencia de 11 de mayo de 2015. Caso: Saam Investments, Inc., Argelis Francesca Ameglio y Cristina Saiz Samudio vs. Comisión Nacional de Valores.

“ ...

La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del ius puniendi general del Estado, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar.

Según la doctrina mayoritaria, el ius puniendi o Derecho represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal”. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 4ª.Ed. fs. 458-459). (Lo subrayado es nuestro).

Sentencia de 10 de septiembre de 2021. Demanda de Inconstitucionalidad contra artículo 7 de la Ley 40 de 2006, que modifica y adiciona artículos a la Ley 66 de 1947, que aprueba el Código Sanitario y dicta otras disposiciones.

“ ...

El debido proceso, el más trascendental, significativo y sustancial de los derechos constitucionales, además de la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Justicia, por ser aplicable en las actuaciones administrativas, tiene una importante repercusión en la potestad sancionadora de la Administración. De manera tal, que se garantice la existencia de un procedimiento que asegure los derechos inherentes al debido proceso; es decir, a ser juzgado por autoridad competente, conforme a los trámites legales y no más de una vez (cosa juzgada), a la defensa, a ser oído, a aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, a la doble instancia y a la Tutela Constitucional. En consecuencia, en cada una de las etapas, básicas del proceso administrativo sancionador, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal”. (El subrayado es del Tribunal).

2. Falta de actuaciones encaminadas a cumplir la decisión del Tribunal



Según la representación legal del señor Félix Alberto López Díaz, luego de que este Tribunal adjudicó el acto público de marras a su representado, la única actuación en *PanamaCompra*, es un acto administrativo por el cual el IDAAN reiteró la adjudicación.

En ese sentido, este Tribunal corroboró que al 15 de junio de 2022, fecha en que fue presentada la solicitud administrativa, solo constaba la publicación en *PanamaCompra* de la Resolución 272 de 16 de septiembre de 2021, publicada el 23 de noviembre de 2021, por la cual el IDAAN, en atención a la resuelto por este Tribunal mediante la Resolución N°107-2021-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2021 (Decisión), reiteró la adjudicación del acto público de marras a Félix Alberto López Díaz.

Ahora bien, no podemos soslayar lo manifestado por la entidad, a requerimiento de este Tribunal, mediante la nota N°311-AL de 7 de octubre de 2022, citada de foja 4 a 6 de la presente resolución, en el sentido que la Unidad Gestora realizó la solicitud de pedido y la reserva de recursos presupuestario con cargo al 2022, el 7 de julio de 2022, y en consecuencia expidió orden de compra el 3 de agosto de 2022, la cual se encontraba en trámite de refrendo por la Contraloría, desde el 5 de septiembre de 2022.

Dicho lo anterior, recientemente, el 19 de octubre de 2022, la entidad publicó en *PanamaCompra* la Orden de Compra N°4000012927 de 3 agosto de 2022, con refrendo de la Contraloría de 14 de octubre de 2022.

D. Decisión del Tribunal

Como quiera que la pretensión plasmada en la solicitud administrativa del señor Félix Alberto López Díaz, era que este Tribunal conminara al IDAAN a cumplir la decisión de adjudicación del acto público de marras, emitiendo la correspondiente orden de compra y como se dijo previamente, la entidad publicó en *PanamaCompra*, el 19 de octubre de 2022, la Orden de Compra N°4000012927 de 3 agosto de 2022, con refrendo de 14 de octubre de 2022, por la Contraloría General de la República, estimamos que la situación que motivó la solicitud ante este Tribunal, dejó de existir.

Recordemos que en el caso concreto que nos ocupa, no se trata de la disconformidad del actor frente a la expedición o existencia de un acto administrativo, sino precisamente de la falta del mismo, de la omisión de la entidad en expedir la correspondiente orden de compra, situación que fue rectificada.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, en diversos casos, ha reconocido la figura de la sustracción de materia y, al igual que la doctrina, lo ha considerado como un medio anormal de extinción del proceso, tal como en Sentencia de 03 de agosto de 2021. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad E.C.A. contra Consejo de Gabinete.2009. Veamos:

“ ...

Es dable anotar que la sustracción de materia ocurre cuando luego de instaurada una demanda o un proceso, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándole más remedio que dar por terminada la causa de manera abstracta. Téngase presente que para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente



probado dentro de la causa en análisis, tal como ha ocurrido en la situación bajo examen". (El subrayado es nuestro).

La figura de la sustracción de materia opera cuando los hechos o normas que generaron una acción desaparecen, lo cual hace que resulte inocuo un pronunciamiento en el fondo por parte de la autoridad administrativa ante la cual se ejerció el derecho de acción.

Por último y no menos importante, advertimos a la entidad que sobre ella recae la obligación, de acuerdo al artículo 164 de la Ley de Contrataciones Públicas, de cumplir las decisiones proferidas por este Tribunal. Veamos:

"Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso".
(Lo subrayado es nuestro).

De la correcta lectura del expediente administrativo, se desprende un obstáculo de índole presupuestario que impidió continuar, oportunamente, con el trámite de refrendo de la orden de compra. Veamos el memorándum que reposa a foja 190 del referido expediente:



INSTITUTO DE
ALBERGUES Y ALCANTARILLADOS
NACIONALES



República de Panamá
DEPARTAMENTO DE COMPRAS

MEMORANDO N. 808-2022-DEPCOM

PARA: Lcda. Marta Albarracín

Jefa de Regional de Panamá Oeste

DE: Lcda. Yasury Sánchez

Jefa de Compras

FECHA: 20 de Junio de 2022

ASUNTO: Asignación de partida presupuestaria a orden de compra 40000012353.

Por medio de la presente le remitimos copia de la solicitud administrativa presentada por el señor Félix Alberto López ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la cual aduce que la Institución no ha emitido la orden de compra para el acto público 2021-2-66-0-15-CM-017877 "Suministro de tuberías de diferentes diámetros para uso en la Regional de Panamá Oeste-La Chorrera.

Cabe destacar que en el expediente físico la Institución emitió la orden de compra 4000012353, el día 30 de Noviembre de 2021, pero la misma no se le ha dado el trámite correspondiente por falta de partida presupuestaria.

Exhortamos que se hagan los trámites necesarios y se consigan los fondos necesarios para honrar la orden de compra 4000012353, a favor de Félix Alberto López Díaz.



Al respecto, es lógico advertir que la entidad debe tomar las previsiones, acciones administrativas, procedimentales y presupuestarias, para el logro de los fines estatales, a través de la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, que permiten la contratación pública, sin embargo, como en el caso en estudio, no debe extenderse de manera indefinida, el cumplimiento de su obligación frente a las decisiones de este Tribunal.

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 se ha producido el fenómeno de la Sustracción de Materia, en relación a la solicitud administrativa presentada por el señor Félix Alberto López Díaz, el 15 de junio de 2022, ante este Tribunal, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

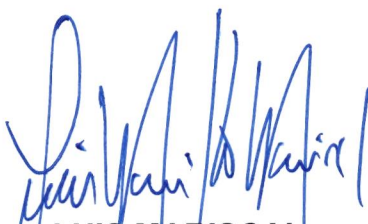
SEGUNDO: DEVOLVER al INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, la fotocopia del expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo, integrado por 206 fojas útiles, según Informe Secretarial de 11 de octubre de 2022, visible a foja 072 del expediente jurídico.

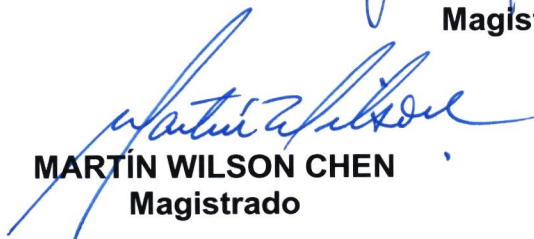
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°197-2021-A, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

