



República de Panamá
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No.: 104-2019

RECORRENTE: SOCIAL MEDIA, S.A.

Resolución N°095-2020-Pleno/TACP de 08 de junio de 2020,

En esta ocasión, con el respeto acostumbrado, debo reiterar el criterio que he venido sosteniendo respecto a la aplicación de la ley en el tiempo, con motivo de las modificaciones introducidas a la Ley 22 de 2006 por la Ley 61 de 2017, por lo que no podemos respaldar la decisión de mayoría, debido a que el recurso debió rechazarse de plano por extemporáneo, porque fue presentado habiéndose vencido el plazo para su sustentación, atendiendo los efectos de la aplicación de la Ley de contrataciones públicas vigente al momento del perfeccionamiento del contrato. Veamos:

1. El Recurso de Apelación promovido versa sobre la resolución administrativa de un Contrato refrendado por la Contraloría General de la República el 15 de diciembre de 2017, por lo que dicho Contrato quedó perfeccionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 que reforma la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública.
2. Para efectos de determinar la viabilidad del recurso, correspondía aplicar las normas vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato, es decir, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 y el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamenta, esto en atención a lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal.
3. Lo anterior, en virtud que el artículo el artículo 100 de la Ley 61 de 2017, publicada en la Gaceta Oficial No.28376-A de 29 de septiembre de 2017 (que entró en vigor a los seis – 6 – meses siguientes a su promulgación) indica 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, la resolución administrativa del contrato, objeto del recurso de apelación que decidimos, corresponde a un contrato que quedó perfeccionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 2017 que reforma la Ley de Contratación Pública, por lo que le resultan aplicables al recurso interpuesto, al contrato y a todo el acto público de selección de contratista, las normas vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, es decir el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, y el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, que la reglamentó.

51



4. Por tanto, no es necesario recurrir a las normas de hermenéutica legal del Código Civil para precisar qué normas procesales deben aplicarse al presente recurso de apelación, dado que la nueva ley procesal en materia de contratación pública (Ley 61 de 2017) fue diáfana al señalar que, a los contratos perfeccionados con anterioridad a su entrada en vigencia, **se les aplicarían las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento**

Lo anterior ocurre debido a los efectos de ultractividad dados al Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, incluidas sus normas procesales, por disposición del comentado artículo 100 de la Ley 61 de 2017, sin que pueda aplicarse el principio contenido en el artículo 32 del Código Civil, en el sentido que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el instante en que deben empezar a regir.

Precisamente, Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que el artículo 32 del Código Civil se aplica cuando la nueva ley procesal o las modificaciones que se introduzcan a la Ley procesal no establezcan las reglas que deban seguirse a partir de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones adjetivas o procesales. Obsérvese un extracto de la sentencia de 5 de junio de 2017:

"Pues bien, es sabido que el Código Civil, desde que entró en vigencia, es el que ha establecido en el Capítulo III del Título Preliminar las disposiciones que reglamentan la entrada en vigor de las distintas clases de leyes. En ese sentido, el artículo 32 de la expresada excerta legal establece cómo entran a regir las leyes procesales. El principio cardinal que preside esta materia, es que 'Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación'.

Lo expresado no obsta para que cada ley procesal establezca el tiempo y las condiciones para su entrada en vigencia. Sin embargo, lo que debe rescatarse es que en todo lo que la ley procesal nueva no establezca, entran en juego las prescripciones del artículo 32 del Código Civil en lo concerniente al tema de la entrada en vigencia de la nueva ley procesal.

El análisis del Código Procesal Penal revela que dicho cuerpo normativo estableció algunos criterios que han de tenerse presente para su aplicación en el tiempo y en el espacio. Así el artículo 553 del mencionado Código señala que 'Las disposiciones de este Código solo se aplicarán a los hechos cometidos desde su entrada en vigencia'. Por su parte el artículo 554 del citado Código preceptúa que '**Los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de su investigación. Como se observa, los dos artículos anteriores disciplinan lo concerniente a los hechos ocurridos luego de haber entrado en vigencia el Código Procesal Penal y a los procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Código Procesal Penal. El primer supuesto se rige por el Código Procesal Penal mientras que el segundo por el Libro III del Código Judicial que consagra el procedimiento penal, al cual se le ha dado en ese aspecto efectos de ultraactividad.** Pero nada dicen acerca de los hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, que no hayan sido objeto de investigación o, mejor dicho, respecto de los cuales no se ha iniciado trámite procedimental alguno. Está claro que este último supuesto no aparece regulado expresamente en los dos artículos antes mencionados, por lo cual ese aspecto viene a ser reglado por lo establecido en el artículo 32 del Código Civil, conforme al cual las leyes procesales se aplican desde el momento en que entran a regir. Ello implica que para que se pueda iniciar la tramitación de un proceso penal por hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del Código Procesal Penal, se debe utilizar la norma procesal que está vigente en el momento en que se va a iniciar la tramitación, que en el supuesto bajo análisis corresponde al Código Procesal Penal, pues el artículo 559 de este Código claramente dispuso la derogatoria del Libro III del Código Judicial que regula el procedimiento penal, al señalar que 'Quedan derogadas las disposiciones del Libro III del Código Judicial.

De lo anterior tenemos que el Código Procesal Penal se aplica:

M



1. A los hechos ocurridos desde su entrada en vigencia.

2. A los hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia, pero respecto de los cuales no se ha iniciado la tramitación de algún proceso penal. En estos casos, si se quiere iniciar el respectivo proceso penal, se deberá aplicar el Código Procesal Penal para tales menesteres.

Como consecuencia de todo lo expresado, la conclusión a la que se llega es esta: que el Código Procesal Penal se aplica a todos los procesos penales que se quieran iniciar después de haber entrado en vigencia, con independencia de la fecha en que ocurrieron los hechos, y que el Libro III del Código Judicial que regula el procedimiento penal se aplica a los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal”.

5. De manera que, el artículo 32 del Código Civil se aplica cuando la nueva ley procesal o las modificaciones que se introduzcan a la Ley procesal no establezcan las reglas que deban seguirse a partir de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones adjetivas o procesales.
6. En el ámbito de las contrataciones públicas, como hemos visto, el artículo 100 de la Ley 61 de 2017 se ocupó de regular la situación al señalar, repetimos, que, a los contratos perfeccionados con anterioridad a su entrada en vigor, se le debían aplicar las normas vigentes al momento de su perfeccionamiento.
7. Dicho lo anterior, la calificación de los presupuestos requeridos para la viabilidad del recurso de apelación propuesto, debieron surtirse atendiendo lo dispuesto por el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.
8. Por tanto, resaltamos el contenido del artículo 131 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que estableció los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe **anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles** siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato.

“Artículo 131: Recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato. Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándolas ante dichas entidades dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, y sustentándola dentro del mismo término ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante apoderado legal.

La entidad contratante, una vez anunciado el recurso de apelación, enviará el expediente completo, a más tardar el día hábil siguiente, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en efecto suspensivo.”

9. Al respecto, se observó que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con Resolución No.015 de 11 de junio de 2019, publicada en el portal electrónico de PanamaCompra, en esa misma fecha, dispuso “resolver administrativamente el Contrato No.DAyF-031-2017, suscrito por la institución con SOCIAL MEDIA, S.A., para el servicio de modernizar, rediseñar y optimizar el Portal Público del Ministerio de Economía y Finanzas, además de brindar el soporte y mantenimiento; e inhabilitar a la empresa para participar en actos de selección de contratistas o celebrar nuevos contratos con el Estado por el término de un (1) año” (fojas 302 a 307 del expediente administrativo).
10. En el tablero de anuncios de actos públicos que mantenía dicha entidad, para efectos de su notificación, y advirtió que la citada Resolución era recurrible ante

21

el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro del término de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

11. En materia de notificaciones, resultaba aplicable el artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, contemplaba que la notificación se surtirá transcurrido un (1) día hábil después de la publicación, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, de las decisiones que emitan las entidades públicas dentro de los procedimientos de selección de contratistas y en la ejecución del contrato; en donde es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección de contratista en los cuales participen y, para ello, deben verificar con frecuencia, en *PanamaCompra*, todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos.
12. Tal cual hemos manifestado, la Resolución apelada, que resolvió administrativamente el Contrato No.DAyF-031-2017 e inhabilitó a la contratista, fue publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas el día 11 de junio de 2019, quedando notificada con el transcurso de un (1) día hábil después de la publicación; por lo que el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación del recurso correspondía al transcurso de los días jueves 13 de junio de 2019 al miércoles 19 de junio de 2019, no obstante, el recurso fue presentado y sustentado ante este Tribunal de Contratación Pública, el día jueves 20 de junio de 2019, lo que deviene en una sustentación extemporánea.
13. De esta manera, salta a la vista que el recurso de apelación fue presentado de manera extemporánea, atendiendo el citado artículo 131 de la Ley 22 de 2006, normas legales aplicables al momento del perfeccionamiento de contrato, dado que el recurso fue interpuesto (10 de junio de 2019), cuando había precluido el plazo para su sustentación ante el Tribunal.

Consiguientemente, salvamos el voto.


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Magistrado


KAREN SOLÍS

Secretaria General, encargada

