



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 011-2023

RECURRENTE: **FELIX ALBERTO QUIJANO** (propietario del establecimiento comercial denominado **IOmega – COMPUTADORAS Y SERVICIOS**).

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, mediante la cual la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, Resolvió Administrativamente la Orden de Compra N°4800074277-2022 e inhabilita por un período de seis (6) meses a la contratista; mismo que se encuentra registrado dentro del acto público No.2022-0-02-0-08-CM-015543.

Magistrado Ponente: **MARTÍN WILSON CHEN.**

Resolución N° 031-2023-Pleno/TACP de 07 de febrero e 2023 (Decisión).

CONSIDERACIONES:

Que la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, que reforma la Ley No.22 de 2006, cual regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones, en el artículo 75 expresa que, a los procedimientos de selección de contratista 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.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley N°153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 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 del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES.

Que el Estado, debidamente representado para este Acto Público por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, hizo el llamado a los interesados en participar como proponente dentro de la solicitud de cotización en línea N°2022-0-02-0-08-CL-015342, cuyo precio de referencia es de mil trescientos treinta y siete balboas con 50/100 (B/.1,337.50); registrado posteriormente mediante el número de acto de Selección de



Contratista por compra menor N°2022-0-02-0-08-CM-015543, para la **“ADQUISICIÓN DE MÁQUINA DE SOLDAR”**.

Que luego de lo anterior, se dio cumplimiento al periodo establecido para presentar las cotizaciones dentro del portal de “PanamaCompra”, y este abrió las cotizaciones ingresadas, haciendo constar mediante cuadro comparativo las empresas que participaron:

N°	Proponente	Precio total de la oferta
1	SRG SOLUCIONES	1,605.00
2	507 CARGO EXPRESS, INC.	961.37
3	LESSA ENGINEERING GROUP, S.A.	636.65
4	FERRETERÍA PLOFELEC	1,316.10
5	IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS	921.26
6	TyMoX SERVICES	1,301.12

Que la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, mediante el Departamento encargado, realizó la correspondiente evaluación de las propuestas el día 22 de febrero de 2022, misma que quedó plasmada en el correspondiente Informe en el cual indico que el criterio considerado era la propuesta de **IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS/FELIX ALBERTO QUIJANO**, al considerar que cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos y consideraron que era la resultada más ventajosa para el Estado.

Que producto de lo anterior, el Departamento de Proveeduría y Compras profirió el Cuadro de Cotizaciones calendado 24 de febrero de 2022, mismo que arrojaría como resultado la emisión de la Orden de Compra N°4800074277-2022, por la suma de cuatrocientos noventa y cuatro balboas con 34/100 (B/.494.34) por parte de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, a través de la investidura de sus autoridades correspondientes, para la “adquisición de máquina de soldar”, a favor del señor **FELIX ALBERTO QUIJANO** propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA – COMPUTADORAS Y SERVICIOS**.

Que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, a través de la Resolución No.1067-adm/Provee. de 31 de agosto de 2022, declaró Resolver Administrativamente la orden de compra N°4800074277-2022, para la “adquisición de máquina de soldar”, a favor del señor **FELIX ALBERTO QUIJANO** propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA – COMPUTADORAS Y SERVICIOS**, cual aparece publicada en el Portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del acto público ya descrito, a fecha 13-01-2023, a las 11:03 a.m., (Visible de foja 004 a 005 del Expediente del Tribunal).



II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 24 de enero de 2023, siendo las 1:54 p.m., el licenciado Manuel Aguilar Ruiz, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del señor **FELIZ ALBERTO QUIJANO**, propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS**, hizo entrega en los estrados de la Secretaría General del Tribunal, el libelo de Sustentación del Recurso de Apelación incoado en contra de la Resolución No.1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, proferido por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por la cual se Resolvió Administrativamente la orden de compra N°4800074277-2022, para la “adquisición de máquina de soldar” (Escrito de Sustentación visible de infolios 013-016 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que la Defensa del señor **FELIZ ALBERTO QUIJANO**, propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS**, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la Resolución No.1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, presentado ante la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** el día 23 de enero de 2023, según el sello de recibido. (Visible a infolio 006 del Expediente del Tribunal).

Que de conformidad al artículo 139, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley No. 153 de 2020, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación, es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, lo cual indica que el término transcurrió del día 18 de enero al día 24 de enero de 2023; siendo oportunas ambas actuaciones descritas anteriormente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye la Resolución No. 1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, que declaró resolver administrativamente la Orden de Compra N°4800074277-2022, para la “Adquisición de máquina de soldar”, proferido por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** en contra del señor **FELIZ ALBERTO QUIJANO**, propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA-COMPUTADORAS Y SERVICIOS**, registro correspondiente dentro del Acto Público N°2022-0-02-0-08-CM-015543, cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

“ ...



REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Resolución N°1067-ADM/Provee.

Panamá, 31 de agosto de 2022

Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra N°4800074277-2022

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,



RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra N°4800074277-2022, suscrita con la empresa Iomega-Computadoras y Servicios/Félix Quijano, para la adquisición de máquina de soldar para la Contraloría General de la República por un monto de Cuatrocientos Noventa y Cuatro Balboas con Treinta y Cuatro Centésimos (B/.494.34).

SEGUNDO: INHABILITAR, a la empresa Iomega-Computadoras y Servicios/Félix Quijano, por el periodo de seis (6) meses, por incumplimiento de la Orden de Compra N°4800074277-2022.

TERCERO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

CUARTO: ADVERTIR que contra esta Resolución procede el Recurso de Apelación que deberá ser anunciado ante la entidad contratante y sustentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a partir de su notificación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 136, 140, 142, 156 y 160 del Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley N°153 del 8 de mayo de 2020 y reglamentado por el Decreto Ejecutivo N°439 del 10 de septiembre de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ZENIA VÁSQUEZ DE PALACIOS
Secretaria General


GERARDO SOLÍS
Contralor General

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Siendo oportuna la formulación y sustentación del recurso incoado en contra de la Resolución No. 1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, según lo descrito, se expresa ahora sus disconformidades al respecto del acto administrativo que se cuestiona.

A grandes rasgos el recurrente indica que intentó realizar la entrega del equipo aprobado en la citada orden de compra, pero esta fue rechazada por el Ing, Acosta del Departamento de Mantenimiento. Se le solicitó aclaración producto del rechazo, y este indicó que no cumplía con la ficha técnica que se aportó y se indicó que el ciclo de trabajo debía ser mayor a 75%, criterio que fue expuesto de manera verbal por lo que solicitamos se realizara de manera escrita, pero la Ingeniera no accedió a lo petitionado. Por lo que se deja constancia que la queja se efectuó de manera verbal únicaente.



Aunado a lo anterior, indica el apelante que si bien se efectuó una “Evaluación Técnica” en donde se indica que el producto ofertado por el señor **FELIX ALBERTO QUIJANO (IOMEGA – COMPUTADORAS Y SERVICIOS)** cumplía con lo requerido. Razón por la cual, al momento de efectuar la entrega del producto evaluado y aprobado previamente, no estamos de acuerdo con el rechazo del mismo.

Concluye señalando que no se efectuó la notificación respecto a la consideración de Resolver Administrativamente la Orden de Compra N°4800074277concediendole cinco días hábiles para responder, por lo que considera que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** violó el debido proceso que debe regir en las Contrataciones Públicas.

Que, de igual manera, el recurrente evidenció entre algunas de sus razones dentro del libelo sustentatorio de descargos en contra de la Resolución Administrativa de la Orden de Compra supra citada, las siguientes:

“ ...

SEGUNDO: Que el día 4 de abril de 2022 **FELIX ALBERTO QUIJANO (IOMEGA -**

Computadoras y Servicios) intentó realizar la entrega del equipo aprobado en la citada

Orden de Compra, pero la misma fue rechazada por el Ing. Denis Acosta del Departamento

de Mantenimiento quien se nos indica que es la Unidad Peticionaria. Cuando se le consulta

el motivo del rechazo, este indica porque no cumple con la ficha técnica que se aportó

donde se indica que el ciclo de trabajo debe ser mayor a 75%. En vista de que no estuvimos

de acuerdo con su criterio, se le procede a solicitar que nos emita este criterio por escrito,

sin embargo, este no accedió a la solicitud, y nuestro colaborador se quedó sin ser atendido

retirándose de la institución sin recibir respuesta a dicha solicitud. Deseamos recalcar que

al observar el equipo a entregar, el Ing. Acosta se queja de manera verbal que el

Departamento de Compras aprobó ese equipo sin siquiera consultarles, y entre lo que se le

escucha mencionar indica que estaba esperando un equipo de otra marca y fabricante.

....

....

QUINTO: Que el Artículo 139 (numeral 2) bajo Causales de la Resolución del Contrato, del

Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 señala lo siguiente entre otras cosas:



Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. (Negritas nuestras).

Somos del pensar que al NO notificar su consideración de Resolver Administrativamente el contrato (Orden de Compra No. 4800074277) concediéndole cinco días hábiles para responder, antes bien resolviendo el contrato de manera directa, la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA viola el debido proceso que debe regir en las Contrataciones Públicas.

....”.

Que adjunto al libelo del recurso, la apelante presentó como pruebas, las siguientes:

1. Anuncio de Apelación. ✓
2. Pliego de Cargos de Compra Menor 2022-0-02-0-08-CM-015543. ✓
3. Orden de Compra No. 4800074277. ✓
4. Resolución No. 1067-ADM/Provee. del 31 de agosto de 2022. ✓
5. Copia de Cédula de FELIX ALBERTO QUIJANO. ✓
6. Copia de Cédula Abogado Manuel Aguilar Ruíz. ✓
7. Aviso de Operación de FELIX ALBERTO QUIJANO (IOMEGA - Computadoras y Servicios). ✓
8. Documento Adjunto “Evaluación técnica”. ✓

V. EXPOSICIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL:

Que el día 25 de enero de 2023, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No.66-2023-DAF de 25 de enero de 2023, por la cual hicieron entrega del expediente completo sobre el procedimiento de Resolución Administrativa de la Orden Compra N°4800074277-2022, conformado por un (1) tomo que contiene doscientos cuarenta y dos (242) fojas útiles dentro del acto público No.2022-0-02-0-08-CM-015543.



Que, mediante Informe Secretarial de 26 de enero de 2023, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 011-2023, mismo que fue recibido el día 26 de enero de 2023, a las 11:55 a.m., a fin de darle el trámite correspondiente. (Cfr. Infolio 037 y 038 del Expediente del Tribunal).

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 de la competencia funcional que se desprende del contenido del numeral 2 del artículo 146 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020, 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 que ha sido recurrido a través del medio de defensa que la ley ha puesto al alcance de todo aquel contratista que crea haber sufrido un perjuicio por parte del Estado, como consecuencia de la resolución administrativa del contrato; acción recursiva (apelación) que como hemos examinado fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley que nos gobierna (Contratación Pública).

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 en primer lugar 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, caso tal que le asista la razón a la institución después del análisis profundo de las piezas procesales y probatorias que integran el expediente y el Portal Electrónico "PanamaCompra", la revocatoria de la decisión administrativa de no encontrar imputabilidad en la contratista en la terminación anormal del contrato suscrito; o la declaratoria de nulidad, si encontramos transgresión a las normas adjetivas de la ley especial.

Así, pues, tenemos que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** decidió resolver administrativamente la Orden de Compras N°4800074277, refrendada el día 17 de marzo de 2022, a través de la Resolución No. 1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, sobre la relación contractual celebrada con la persona natural **FELIX ALBERTO QUIJANO (IOMEGA – COMPUTADORAS Y SERVICIOS)**, fundamentándose, en la solicitud realizada mediante Nota calendada 23 de mayo de 2022, cual fuese recibida el día 26 de mayo de 2022, con la cual dicha contratista solicita que se anule la orden de compra N°4800074277, debido a que no puede cumplir con la entrega de la máquina de soldar, por causas de fuerza mayor.

Cada sujeto procesal ha realizado sus descargos; sin embargo, no apreciamos que se haya cumplido fielmente con el procedimiento legalmente establecido en la ley especial



de compras estatales, por cuanto que el artículo 139 de la ley, hace referencia al procedimiento que se debió seguir en casos de resolución administrativa de contrato, cual es del siguiente tenor:

“ ...

Artículo 139. Procedimiento de resolución. La resolución administrativa del contrato se ajustará a lo establecido en el artículo anterior, con sujeción a las reglas siguientes:

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.

No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.



....”.

La disposición legal citada estatuye que, si la entidad considerase resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representación, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considerase pertinentes.

La norma es clara en señalar la concesión de cinco días hábiles para que la contratista conteste sus descargos, y, por consiguiente, ese plazo debe ser honrado por la institución, lo que significa que no se debe publicar el acto administrativo que pone fin a la controversia en la fase gubernativa, hasta tanto el término se haya encontrado satisfecho, independientemente de que la hoy accionante haya hecho uso o no de su derecho. Actuar de forma diferente a lo allí legislado, contraria la ley y transgrede los derechos subjetivos del contratista, consignados tanto en la ley especial, la Constitución Política de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, obedecidos por la República de Panamá en virtud del artículo 4 de la Carta Fundamental, que indica que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, al limitarle el derecho de defensa que la ley le reconoce en este tipo de actuaciones.



La Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 8, que regula las garantías judiciales, numeral 2, acápite c., reconoce la concesión al imputado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa. Recordemos que, y aunque el acápite c, hace referencia a un proceso penal, es harto conocido que el instrumento convencional es aplicable, además en el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, es allí en donde entra en escena el Derecho Administrativo.

“

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- 
- a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen 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 demás etapas de la contratación pública, a ser oídas 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 garantía menoscabada se basa fundamentalmente en que, el artículo 139 numeral 2, apunta a que se le debía conceder el término de cinco (5) días hábiles establecidos por la ley, para que el contratista presente las razones de su incumplimiento y a su vez adjunte las pruebas que considere pertinentes, por lo que, al remitirnos a las constancias procesales al expediente electrónico, podemos constatar que esta etapa no se cumplió, tal como se observa a continuación, la no publicación de la nota a la que hemos aludido.

“ ...

Documentos adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
Análisis	Otros	24-02-2022 06:46 AM	
OC FELIX ALBERTO QUIJANO ESCUDERO	Orden de Compra	17-03-2022 01:33 PM	
Por la cual se resuelve la Orden de Compra N°4800074277-2022	Resoluciones	13-01-2023 11:03 AM	
IOMEGA	Nota de Solicitud	24-01-2023 10:08 AM	
SECCIÓN DE ALMACÉN	Informes	24-01-2023 10:09 AM	
Certificación de Apelación, Exp. 011-2023	Interposición de Recurso de TAdCP	24-01-2023 03:34 PM	
Anuncio, Poder Sustentación.	Escritos para el traslado TAdCP	24-01-2023 03:36 PM	
Pruebas del Recurrente Exp. 011-2023	Otros TAdCP	24-01-2023 03:38 PM	
Nota remisoría de Expediente Administrativo- Exp.011-2023	Otros TAdCP	26-01-2023 07:57 AM	
Informe de Trámite, Exp. 011-2023	Otros TAdCP	26-01-2023 11:16 AM	

De lo anterior, se aprecia en el cuadro de cotizaciones recibidas del 24 de febrero de 2022, generándose luego la orden de compra supra citada, por lo que se observa que la entidad profiere de manera inmediata la Resolución que resuelve administrativamente la Orden de Compra, omitiéndose la emisión de la nota de intención del inicio del procedimiento de resolución administrativa dentro de la presente causa, vulnerando la etapa de notificación de la intención, ya que no se cumplió con la etapa procesal de los (5) cinco días hábiles para que la contratista manifieste su defensa, correspondiente a los efectos de la notificación (art. 139).

El derecho de respetar los términos y trámites, específicamente lo que encierra el proceso debido en cada momento en la toma de decisiones, cualquiera que sea el escenario, debemos ajustarnos y girar nuestras miradas hacia el control de



convencionalidad y en ese sentido, instrumentando el debido proceso, por ser la República de Panamá parte de la serie de instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Como referimos anteriormente, cuando el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos refiere a las “Garantías Judiciales”, no significa que no puede ser aplicada a las autoridades administrativas, por el contrario, su alcance recorre a todo operador de justicia en cualquiera de sus instancias o momentos procesales, y sobre ese aspecto la Corte Americana de Derechos Humanos se ha dirigido, en donde podemos citar la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso Claude Reyes y otros vs Chile, veamos, entre otras.

Párr.147; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 1516, párr. 116. 71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana. En el mismo sentido: Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 727, párr. 124; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 104; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 1358, párr. 164; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 1489; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas (El subrayado es nuestro).

Caso Ruano Torres y otros vs El Salvador, Sentencia de 5 de octubre de 2015.

Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319 151. La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no sólo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión



adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa. 152. En términos convencionales el debido proceso se traduce centralmente en las “garantías judiciales” reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del ius puniendi del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Asimismo, otras disposiciones de dicho instrumento internacional, tal como los artículos 7 y 25 de la Convención, contienen regulaciones que se corresponden materialmente con los componentes sustantivos y procesales del debido proceso. En el Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú, que se refería a las ejecuciones extrajudiciales de líderes sindicales, la Corte Interamericana sostuvo que las exigencias del artículo 8 de la Convención “se extienden también a los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial [...]”. Por lo tanto, desde el inicio de las primeras diligencias de un proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho del imputado a la defensa. Asimismo, deben concurrir los elementos necesarios para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos, lo cual implica, entre otras cosas, que rija el principio de contradictorio. En el mismo sentido: Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 178; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 17020, párr. 152; Caso Vélez Lóor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 144; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 31621, párr. 174. 1.2 Interpretación Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo (el subrayado es nuestro).

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos



vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En el mismo sentido: Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 311 (el subrayado es nuestro).

Sobre la importancia de la aplicabilidad de la norma internacional por el juez interno se ha manifestado que es este hecho el que debe hacer efectivo el control convencional, así lo ha destacado Víctor Bazán y Claudio Nash en la obra Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, El Control de Convencionalidad, al manifestar que:

"... el control de convencionalidad a cargo de los magistrados nacionales (y demás autoridades públicas), que consiste en verificar la adecuación de las normas internas que aplican en casos concretos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo, CADH) y a los estándares interpretativos forjados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH)"

Por otro lado, en la referida obra se deja señalado que, "La creciente trascendencia de la intersección del derecho nacional y el derecho internacional de los derechos humanos exige una articulación de tal binomio de fuentes mediante su retroalimentación y complementación en aras del afianzamiento real y no solo declamado del sistema de derechos y garantías.

En tal escenario subyace la circunstancia que marca que la medular cuestión de los derechos humanos es una incumbencia concurrente o compartida entre las jurisdicciones estatales e internacional; esto es que hace mucho tiempo ha dejado de ser una problemática exclusiva de los Estados.

Ciertamente, no se nos escapa que la jurisdicción interamericana ostenta una naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de aquellas de los ordenamientos nacionales (cf. Preámbulo de la CADH, párrafo 2.º) y que la pauta de agotamiento de los recursos internos, vinculada al carácter subsidiario de la dimensión interamericana, está pensada para acordar al Estado la posibilidad de remediar internamente sus conflictos sin necesidad de verse enfrentando un proceso internacional.

Es que, justamente, el desiderátum indica que los Estados deben constituirse en el primer ámbito de tutela cabal de tales derechos, ...

Frente a este escenario, como autoridades garantes de los derechos reconocidos en nuestra Carta Fundamental y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, nos resta indicar que la aplicación del debido proceso no es un acto meramente potestativo, sino obligatorio, a fin de, por una parte, evitar indefensión y por la otra, respetar los lineamientos legales, constitucionales y convencionales ideados precisamente para mantener un orden jurídico al momento de tomar una decisión.



Es por lo anterior que, en relación con este derecho y garantía del debido proceso, la jurisprudencia, así como los Tratados y Convenios Internacionales lo han reconocido como parte del derecho al debido proceso, del cual las partes gozan de una serie de garantías procesales como lo son: la oportunidad de acceder válidamente a los tribunales de justicia y obtener una decisión o resolución judicial en base a lo pedido; ser juzgados en un proceso previamente determinado por la ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; ser escuchado en el proceso, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos.

Sobre la vigencia e importancia de estos elementos o garantías procesales que componen el derecho constitucional al debido proceso, el Doctor Arturo Hoyos, ha expresado:

"...si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho de aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medios de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de estas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo desconozca la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional." (Hoyos, Arturo. El Debido, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá Colombia, 1996, pág.89-90) (El resalto es del Pleno).

En el caso en particular, el artículo 139 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, aplicable al momento de la convocatoria del acto público y su perfeccionamiento, contempla un procedimiento a seguir por las instituciones al momento de decidir la resolución administrativa del contrato y otros procedimientos más, el cual debe ser respetado en su justa dimensión sin excusas, dado que es la oportunidad que la ley le concede al contratista de elaborar sus descargos y así poder, a menos, tener una oportunidad de defensa y convencimiento a las autoridades sobre el incumplimiento que se le encuentra cuestionando y de alguna forma contrarrestar el acto administrativo de resolución anormal del vínculo contractual, pero para que esa actividad se concrete, se requiere contar con el tiempo necesario para presentar su exculpación. Tiempo que no fue respetado por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

La ordenanza citada y contemplada en nuestra ley positiva, nos impide a que interpretemos las normas de la contratación pública, siguiendo trámites, procedimientos distintos o adicionales a los expresados por la ley especial, por ello, este Tribunal no



puede pronunciarse sobre el fondo, si se ha vulnerado la garantía del debido proceso legal, la pretermisión de una etapa en el procedimiento de resolución administrativa del contrato, afectó la validez del mismo. Así, el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, establece que los actos administrativos son nulos “si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal”, al igual que el artículo 166 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, vigente a la fecha del perfeccionamiento del contrato que nos ocupa.

Ante este escenario, resulta comprobada la infracción del Derecho al Debido Proceso, figura que ha sido estudiada por numerosos autores, siendo fuente de agua de la cual se nutre a diario la ley, la Jurisprudencia y la Doctrina, para hidratar y progresar la labor de quienes en alguna manera interpretan la ley.

Con motivo de los señalamientos esbozados, resulta improcedente la Resolución No.1067-ADM/Provee. de 31 de agosto de 2022, que resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4800074277, perfeccionada el día 17 de marzo de 2022, toda vez que no se cumplió con el trámite dispuesto en la ley para la resolución administrativa del contrato; en consecuencia, resulta improcedente la declaratoria de inhabilitación de la **FELIX QUIJANO** propietario del establecimiento comercial denominado **IOMEGA – COMPUTADORAS Y SERVICIOS**, así como también la resolución administrativa mencionada.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NULIDAD de la Resolución No. 1067-ADM/Provee de 31 de agosto de 2022, que resolvió administrativamente la Orden de Compra N°4800074277-2022, perfeccionada el día 17 de marzo de 2022, por ser contraria a la Constitución Política de la República de Panamá, los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y la Ley de Compras Estatales, de conformidad a lo desarrollado en la parte motiva del presente acto administrativo, al generarse la vulneración del debido proceso.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente administrativo de la Orden de Compra N°4800074277-2022, contentivo de un (1) tomo conformado por doscientos cuarenta y nueve (249) fojas útiles de acuerdo al Informe de Trámite de 26 de enero de 2023, y que reposa a foja 037 del expediente administrativo.

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.011-2023/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformativos 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, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley No. 153 de 2020. Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General



TACP

'23 FEB- 7 PM 3:01

RECIBIDO