



## REPÚBLICA DE PANAMÁ

### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



#### RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE No.** 062-2023

**RECURRENTE:** ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A

**ACTO RECURRIDO:** Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023 proferida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL mediante la cual se resuelve administrativamente la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338 para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN", dentro del correspondiente acto público No. 2021-1-10-0-03-LP-438982.

**Magistrado Ponente:** JOSÉ ARANDA RÍOS  
(CONTRAPROYECTO)

#### RESOLUCIÓN No. 113- Pleno/TACP de 27 de junio de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A** en contra de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, proferida por la Caja de Seguro Social.

#### CONSIDERANDO:

En virtud que el contrato objeto del presente recurso de apelación, se perfeccionó después de la entrada en vigencia de la Ley 153 de 2020 que reformó la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, por la cual se regula la Contratación Pública en la República de Panamá.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 153 de 2020, crea en su artículo 146 al 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 del recurso de apelación contra la decisión administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato u orden de compra y contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en las que se impone multa a los servidores públicos.

Conforme a los efectos del artículo 75 de la Ley 153 de 2020 el cual expresa que, a los contratos perfeccionados, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento.



De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 247 y subsiguientes, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de apelación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

## I. ANTECEDENTES:

Que el Estado, debidamente representado para este Acto por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, perfeccionó a favor de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A (ADISA), la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022 y refrendada el 3 de agosto de 2022, para la “ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN”, por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100 (B/. 172,934.52).

Que la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022 se encuentra refrendada el día 3 de agosto de 2022, y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el treinta (30) de agosto de 2022, dentro del acto público No. 2021-1-10-0-03-LP-438982.

Que mediante Nota DENISA -OGP-039-2022 de 12 de agosto de 2022, publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el día 30 de agosto de 2022, el Director General de la Caja de Seguro Social envió orden de proceder a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A en la cual se indica que, conforme a lo establecido en la cláusula TÉRMINO DE ENTREGA dentro del contrato/orden de compra, ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A se obliga formalmente a iniciar y concluir el objeto de la presente contratación dentro del término de 90 días calendario, contados a partir de la fecha de publicación de la presente orden de proceder.

De igual manera hacen constar que, la vigencia del contrato ha sido pactada en Mil doscientos cuarenta y cinco (1,245) días calendario, los cuales consisten en noventa (90) días calendario de ejecución o entrega, mil noventa y cinco (1095) días calendario de mantenimiento y sesenta (60) días calendario de tiempo de liquidación de la orden de compra.

Que, en atención a lo antes expuesto, mediante Nota No. ADENL-DNC/L22-124-2023 de 08 de febrero de 2023, publicada en el portal electrónico el día 14 de febrero de 2023, la entidad contratante comunicó a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A (ADISA) su intención de resolver administrativamente





la orden de compra y en la que concedió el término de 5 días hábiles para contestar y a la vez presentar pruebas. (A foja 427 del expediente administrativo).

Que en virtud de los incumplimientos por parte de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A (ADISA), la CAJA DE SEGURO SOCIAL a través de Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, declaró resolver administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338, para la ADICIÓN DE MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUDO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN, por un monto de B/172,934.52, debidamente publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra" el día 10 de abril de 2023.

## II.DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

Que la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** a través de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, publicada en el portal electrónico de "Panamacompra" el 10 de abril de 2023, declaró resolver administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022, dentro de la licitación pública No. 2021-1-10-0-03-LP-438982, tal como se puede observar en la siguiente imagen:



Apeñado SS-15-06886  
Pública M. S. Panamá

### CAJA DE SEGURO SOCIAL

Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 del 30 de marzo de 2023.

"Por la cual se Resuelve Administrativamente la Orden de Compra N°10088941-08-17/4510079338, para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO - PROVINCIA DE COLÓN";

La Subdirectora Nacional de Compras de la Caja de Seguro Social, debidamente facultada mediante Resolución No.272-2022-D.G. de 27 de julio de 2022, en ejercicio de sus facultades delegadas;

#### CONSIDERANDO:

Que la Caja de Seguro Social, suscribió con la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., la Orden de Compra N°10088941-08-17/4510079338, para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO - PROVINCIA DE COLÓN", por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52100 (B/172,934.52);

Que el señor HANAN BUHBUT, Representante Legal de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., fue notificado del retardo de la Orden de Compra, el día 30 de agosto de 2022, mediante publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", por lo que el contratista tendría un plazo de entrega de noventa (90) días calendario;

Que de acuerdo al análisis realizado por el Departamento de Ejecución de Proyecto de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura (DINISA), a través del Informe Técnico Administrativo DEP-N-675-2022 de 13 de diciembre de 2022, el día 6 de septiembre de 2022 sostuvieron reunión con el proveedor, con la finalidad de ver el área del proyecto a ejecutar, en donde se ultimaron los detalles del mismo. Posteriormente, el día 12 de septiembre de 2022, se emite la Nota No.DEP-N-729-2022, en la que se le comunica a la empresa indicaciones para la gestión del proyecto, sin obtener respuesta formal por parte del proveedor. De igual forma, se le ha enviado correos electrónicos en las fechas 16 y 28 de septiembre de 2022, 5 de octubre de 2022, 24 de octubre de 2022, también se han realizado llamadas telefónicas con la finalidad de contactar con la empresa, y la misma no respondió ninguna de las comunicaciones. Es hasta la fecha de 23 de noviembre de 2022, vía correo electrónico que la empresa se comunica con la unidad ejecutora solicitando prórroga por 90 días y la nota se recibe en las oficinas el día 1 de diciembre de 2022;

Mediante Nota No.DEP-N-962-2022 de 9 de diciembre de 2022, la Caja de Seguro Social, niega la Prórroga solicitada por la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., por los hechos plasmados en el párrafo que antecede;

Que ante tal circunstancia, la entidad licitante procede a notificar a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 14 de febrero de 2023, mediante la nota No.ADENL-DNC/L22-124-2023 de 08 de febrero de 2023, donde se comunica la intención de resolver administrativamente la Orden de Compra No.10088941/4510079338 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes;

Que el día 23 de febrero de 2023, el señor Hanan Buhbut, representante Legal de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., presentó y sustentó oportunamente los descargos a la intención de resolver administrativamente la orden de compra No.10088941-08-17/4510079338 y en lo medular indica lo siguiente: Se envió las solicitudes a los correos de la entidad, en tiempo oportuno, contrario a lo señalado que no habían respondido de manera oficial a la institución. Adicional reiteran, ya que indican que las mismas cumplían con lo establecido en la ley, lo siguiente:

- a) Hacer la petición de prórroga antes de la fecha de entrega de la obra.
- b) Que dicho proyecto cuenta con la siguiente Vigencia:





#### VIGENCIA Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO

El contrato tendrá una vigencia de MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO (1245) días calendario contados a partir de la notificación del contrato a orden de compra e de la publicación de la orden de proceder a través del portal electrónico "PanamaCompra", de los cuales se desglosan de la siguiente manera:  
Tiempo de Entrega: 90 días calendario  
Tiempo de Mantenimiento: 1000 días calendario  
Tiempo de Liquidación del Contrato: 60 días calendario" (Sic) (Folios 433 a la 434)

Que en el escrito de descargo, el recurrente ha tratado de demostrar, la falta por él cometida y la cual ha quedado demostrado a través del Informe No.DENISA-M-067-2023 de 28 de febrero de 2023, aprobado por el Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo – DENISA de la Caja de Seguro Social, que entre otras cosas indica lo siguiente:

2. Dentro de los 90 días otorgados para la ejecución de los trabajos, la empresa no informó de manera verbal, ni escrita, que estaban evaluando los costos de la remoción de las unidades condensadoras de AA, trabajo no solicitado al Contratista ni incluido en la Orden de Compra.
3. La remoción de las 5 condensadoras, se haría a través de la Coordinación de Mantenimiento de la Provincia de Colón. Esta remoción no se llegó a coordinar, porque posterior a la reunión preliminar, la empresa no se apenó a realizar ningún trabajo en el área. Había otras áreas que la empresa pudo intervenir hasta que se removiera las condensadoras, pero no lo hizo.
4. En el caso de la evaluación de los plenos y costos del proyecto, por el desfase en tiempo transcurrido entre el levantamiento del proyecto y la emisión de la orden de proceder indicado por la empresa en su nota, tampoco tenemos solicitud formal para dicha reevaluación, ..."
5. El tiempo de ejecución del proyecto, finalizó el 26 de noviembre de 2022, la empresa a días de finalizar este tiempo, es que realiza los acercamientos con la CSS, además, es importante señalar que la institución mantuvo a través de múltiples vías la comunicación con la empresa, siendo esta fallida, misma que ha sido documentada a través del Informe Técnico para la Resolución Administrativa No.DEP-N-675-2022, de fecha 13 de diciembre de 2022.

... (Sic) (Folios 441 a la 442)

Que al valorar el correspondiente proceso administrativo de la mencionada contratación, se ha configurado lo indicado en el numeral 1 del artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

"Artículo 136. Causales de Resolución Administrativa de Contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas
2. ...."

Que con fundamento en el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, corresponde la imposición de la sanción de inhabilitación, la cual se ha determinado en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados, tomando en cuenta el monto de la Orden de Compra, el cual asciende a la suma de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100 (B/.172,934.52);

Que la Caja de Seguro Social ha determinado que en este caso se dio el supuesto de perjuicios causados toda vez que no han cumplido con lo establecido en la orden de compra, y tal como lo plasma el Departamento de Ejecución de Proyecto de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura (DINISA), a través del Informe Técnico Administrativo DEP-N-675-2022 de 13 de diciembre de 2022, únicamente entregaron el Plan de Seguridad.

Que en virtud de las consideraciones anteriores, la Subdirección Nacional de Compras de la Caja de Seguro Social debidamente delegada mediante Resolución No.272-2022-D.G. de 27 de julio de 2022, en ejercicio de sus facultades delegadas:

Resolución No. ADENL-DNCA/L22-087-2023  
3

#### RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, la Orden de Compra N°10088941-08-174510079338 para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO – PROVINCIA DE COLÓN", por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100 (B/.172,934.52).

SEGUNDO: INHABILITAR a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., por el término de dos (2) años.

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 37 y 41 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2006. Artículos 136, 138, 139, 140, 141 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

MGTR. DIANA M. JOLLY ORTEGA  
Subdirectora Nacional de Compras

### III. ANUNCIO Y PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que la defensa de la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.**, adjuntó al libelo de su recurso, el escrito de anuncio del recurso de apelación en contra de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, por la cual se resuelve administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-174510079338, para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN", presentado ante el DEPARTAMENTO DE COMPRAS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, el día 12 de abril de 2023, según el sello de recibido. (Visible a folio 013 del expediente del Tribunal).

Siendo éste debidamente recibido de conformidad al artículo 160 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el término oportuno



para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.



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

La Licda. MARIA LUISA MÁRQUEZ, apoderada especial de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., a lo largo de su escrito de sustentación de apelación, señaló las causas por las cuales no está de acuerdo con la decisión arribada por la entidad contratante en cuanto a la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, por la cual se resuelve administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338, para la **“ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN”**, por motivo del incumplimiento, conforme a lo establecido en el artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, siendo las siguientes:

- Que el veintitrés (23) de noviembre de 2022, se presentó la solicitud de adenda de tiempo con los correspondientes señalamientos los cuales fueron enviados en Nota fechada 21 de noviembre de 2022 dirigida a la Caja de Seguro Social peticionando un tiempo de noventa (90) días calendarios antes del vencimiento de la fecha de entrega, donde se argumentó que dicho tiempo era requerido ya que se tomó un tiempo en torno a la evaluación y presupuesto de la remoción de las unidades de condensadores de los aires acondicionados extras que no estaban en los planos originales y el tiempo que se requirió para el replanto y evaluación de las actividades que aparecen en los planos datan del año 2016 y por ende se hizo una verificación de planos y costos de ejecución.
- Que el día 29 de diciembre de 2022, se entregó la nota por parte de la empresa ADISA, en donde se reiteraba la formalización de las actividades no contempladas dentro del pliego de cargos y que señalaban que eran: 1. Remoción y reubicación de las cinco unidades condensadoras de aires acondicionados. 2. Replantear y evaluar las actividades que aparecen en los planos de acuerdo con el área actual y demolición de estructura de concreto dentro del área.
- Que a pesar de los formulaciones presentadas en su momento por el representante legal de la empresa, no se recibió una respuesta favorable a los planteamientos esbozados, pero como se puede observar en la plantilla electrónica de “PanamaCompra”, lo que fue señalado si se verifican los planos aportados por la entidad los mismos no están actualizados con la información que el contratista requería y por lo tanto este sugirió le otorgaran un tiempo a fin de poder hacer el replanteo del proyecto ya que las nuevas actividades a ejecutar de remoción y reubicación de actividades no contempladas originalmente los llevaba a generar costos adicionales no contemplados contractualmente.
- Igualmente, la entidad no quiso conceder la orden de prórroga pese a que de acuerdo a que la Ley de Contratación Pública establece que, en los casos que el contratista se le perfeccione el contrato posterior a los ciento veinte (120) días calendarios de haber concluido el procedimiento de selección de contratista, en atención a lo establecido en el artículo 102 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.
- La apelante culminó su escrito de sustentación de apelación solicitando que mientras se resuelve el recurso de apelación, se ordene la suspensión de la resolución que



resuelve la orden de compra No. 10088941-08-17/454510079338, emitido por la subdirección de compra de la CAJA DE SEGURO SOCIAL.

- La apelante aportó las siguientes pruebas documentales en su escrito de sustentación de apelación:

#### PRUEBAS

- 1- Copia de Poder *✓ Original B. (1) f. 5A.*
- 2- Copia de la constancia de entrega del **ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN** fechado de recibido por DENISA de la Caja de Seguro Social el día 12 de abril de 2023. *✓ (1) f. 5A.*
- 3- Copia Resolución Copia de la **Resolución Administrativa No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023** del 30 de marzo de 2023. *✓ (3) f. 5A.*
- 4- Copia del certificado de persona jurídica de la **SOCIEDAD ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO**, emitido por el Registro Público de Panamá. *✓ (1) f. 5A.*
- 5- Copia del pasaporte del señor **HANAN BUHBUT**, representante legal de la sociedad debidamente traducido al español. *✓ (2) f. 5A.*
- 6- Aducimos como prueba documental el expediente de la orden de compra No. 10088941-08-17/454510079338, que reposa en la CAJA DE SEGURO SOCIAL.

**FUNDAMENTO DEL DERECHO:** Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020. pliego de cargos del ACTO PÚBLICO 2021-1-10-03-LP-438982 para la "ADICIÓN Y MEJORES DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR. HUGO SPADAFORA-PROVINCIA DE COLÓN", Orden de compra No. 10088941-08-17/454510079338.

A la fecha de su presentación

Licda. María Luisa Márquez P.

#### V.FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN APELADA:

La **CAJA DE SEGURO SOCIAL** suscribió con la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A**, la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338, para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN", por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100 (B/. 172,934.52).





Que el representante legal de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, fue notificado del refrendo de la orden de compra, el día 30 de agosto de 2022, mediante publicación en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, por lo que el contratista tendría un plazo de entrega de noventa (90) días calendario.

Que de acuerdo con el análisis realizado por el Departamento de Ejecución de proyecto de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura (DINISA), a través del Informe Técnico Administrativo DEP-N-975-2022 de 13 de diciembre de 2022, el día 6 de septiembre de 2022, sostuvieron reunión con el proveedor, con la finalidad de ver el área del proyecto a ejecutar, en donde se ultimaron los detalles de este. Posteriormente, el día 12 de septiembre de 2022, se emite la Nota No. DEP-N-729-2022, en la que se le comunica a la empresa indicaciones para la gestión del proyecto, sin obtener respuesta formal por parte del proveedor. De igual forma, se le ha enviado correos electrónicos en las fechas 16 y 28 de septiembre de 2022, 5 de octubre de 2022, 24 de octubre de 2022, también se ha realizado llamadas telefónicas con la finalidad de contactar a la empresa, y la misma no respondió ninguna de las comunicaciones. Es hasta la fecha de 23 de noviembre de 2022, vía correo electrónico que la empresa se comunica con la unidad ejecutora solicitando prórroga por 90 días y la nota se recibe en las oficinas el día 1 de diciembre de 2022.

Mediante Nota No. DEP-N-962-2022 de 9 de diciembre de 2022, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, niega la prórroga solicitada por la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, por los hechos plasmados en el párrafo que antecede.

Que, ante tal circunstancia, la entidad licitante procede a notificar a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, a través del sistema electrónico de “Panamacompra” el día 14 de febrero de 2023, mediante la Nota No. ADENL-DNC/L22-124-2023 de 08 fe febrero de 2023, donde se comunica la intención de resolver administrativamente la orden de compra No.10088941/4510079338 y le otorga al contratista el término de cinco (5) días hábiles para presentar sus explicaciones y las pruebas que consideren pertinentes.

Que el día 23 de febrero de 2023, el representante legal de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, presentó y sustentó oportunamente los descargos a la intención de resolver administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338 y en lo medular indicó lo siguiente: Se envió la solicitudes a los correos de la entidad, en tiempo oportuno, contrario a lo señalado que no habían respondido de manera oficial a la institución y adicional reiteran que las mismas cumplían con lo establecido en la ley, toda vez que, a) hicieron la petición de prórroga antes de la fecha de entrega de la obra, b) y que dicho proyecto cuenta con





vigencia de (1245) días calendarios contados a partir de la notificación del contrato u orden de compra.

Que, en el escrito de descargo, el recurrente ha tratado de desmeritar, la falta por él cometida y la cual ha quedado demostrado a través del informe No. DENISA-M-087-2023 de 28 de febrero de 2023, aprobado por el Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo-DENISA de la Caja de Seguro Social, que entre otras cosas indicó lo siguiente:

“ .....

2. Dentro de los 90 días otorgados para la ejecución de los trabajos, la empresa no informó de manera verbal, ni escrita, que estaban evaluando los costos de la remoción de las unidades condensadoras de AA, trabajo no solicitado al contratista ni incluido en la orden de compra.

3. La remoción de las 5 condensadoras, se haría a través de la Coordinación de Mantenimiento de la Provincia de Colón. Esta remoción no se llegó a coordinar, porque posterior a la reunión preliminar, la empresa no se apersonó a realizar ningún trabajo en el área. Había otras áreas que la empresa pudo intervenir hasta que se removiera las condensadoras, pero no lo hizo.

4. En el caso de la evaluación de los planos y costos del proyecto, por el desfase en tiempo transcurrido entre el levantamiento del proyecto y la emisión de la orden de proceder indicado por la empresa en su nota, tampoco tenemos solicitud formal para dicha reevaluación.

5. El tiempo de ejecución del proyecto, finalizó el 26 de noviembre de 2022, la empresa a días de finalizar este tiempo, es que realiza los acercamientos con la Caja de Seguro Social; además, es importante señalar que la institución mantuvo a través de múltiples vías la comunicación con la empresa, siendo esta fallida, misma que ha sido documentada a través del informe técnico para la Resolución Administrativa No. DEP-N-975-2022, de fecha 13 de diciembre de 2022. (Sic) (Fojas 441 a la 442).

Que, en virtud de las consideraciones anteriores, la Subdirectora Nacional de compras de la Caja de Seguro Social debidamente delegada mediante Resolución No. 272-2022 D.G de 27 de julio de 2022, en ejercicio de sus facultades delegadas, resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338, para la “ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN”, por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100 (B/.172,934.52).

## **VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.**

Del análisis de los elementos vertidos en este proceso, observamos que la CAJA DE SEGURO SOCIAL, suscribió con la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338, para la “ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN”, por un monto de CIENTO SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO BALBOAS CON 52/100





(B/.172,934.52), la cual fue publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas “Panamacompra” desde el 30 de agosto de 2022.

Sin embargo, basados en que, la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, no cumplió con la ejecución de los trabajos pactados, dentro del término otorgado para ello, la entidad procedió a dar inicio al procedimiento de resolución administrativa de la orden de compra No. 10088941-08-17/451007933, por incumplimiento en la ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN, objeto de la contratación.

En este punto, es nuestro deber manifestar que al observar los documentos adjuntos en el portal electrónico de “PanamaCompra”, notamos que el escrito de anuncio de apelación en contra de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023 recibido por DENISA de la Caja de Seguro Social fue presentado el día 12 de abril de 2023, encontrándose dentro del término de notificación de la precitada resolución, toda vez que la misma fue publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el día 10 de abril de 2023.

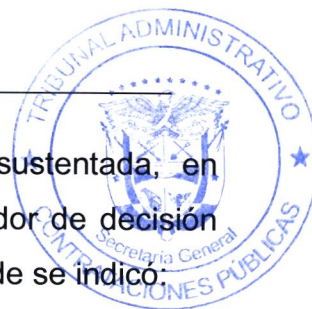
#### **VI.I SOBRE UNA POSIBLE PRETERMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO:**

Es de suyo aclarar que la ponencia de la presente controversia debió corresponder al Magistrado Martín Wilson Che, según informe del Secretario General, Manuel Beckford, de fecha 21 de abril de 2023 y la Diligencia de Entrega del Expediente No. 062-2023 (ambas publicadas en el *PanamaCompra* el 28 de abril de 2023, a las 8:51 de la mañana), en el que se informa que luego de cumplir con las reglas de reparto descritas en el artículo 162 del Texto Único de la ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; no obstante, luego de pasar por lectura el borrador de decisión preparado por el distinguido magistrado Wilson Chen, el respeto de los magistrado (los magistrado Aranda y Mariscal), han conceptualizado que no sería jurídicamente avalar dicha posición, la ponencia ha pasado al magistrado Joséé Aranda Ríos.

Ciertamente, el distinguido Magistrado Martín Wilson Chen propuso que la resolución del recurso de marras fuera en el siguiente sentido de declarar que:

1. “El anuncio del recurso de apelación expuesto por la contratista es contrario al ordenamiento jurídico, razón por la cual no es viable su atención.
2. Frente a los efectos de la Resolución del contrato y la inhabilitación advertimos: que al amparo del control de juridicidad del acto administrativo en disputa, cuya reclamación procura el contratista, por cuanto no se evidencia disconformidad en la reclamación de sus derechos frente a la Ley de Contrataciones Públicas. Por tanto, no es arbitrario, no hay extralimitación de funciones, ni hay desviación de poder por parte de la Caja de Seguro Social dentro del acto de Resolución Administrativa del Contrato.
3. Se advierte que la entidad administrativa deberá enjuiciar y generar la ejecución de la fianza de cumplimiento, conforme a los efectos que promueve el Decreto Leg 33 de octubre de 2020 y colocarse en lista de espera frente al liquidador”.





Esta propuesta resolutive del magistrado Wilson Chen, fue sustentada, en primera instancia, en reunión plenaria presencial y luego en el borrador de decisión del 12 de mayo de 2023 (Resolución 083-2023/PLENO/TACP), en donde se indicó:

“... La Ley 22 de 2006 aplicable a la causa que nos ocupa, ordenada por la Ley 153 de 2020 especial y cual nos rige, establece en su artículo 160 los parámetros que rigen el recurso de apelación a la resolución administrativa del contrato y en ese sentido señala:

Artículo 160. 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, **anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco 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, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

A propósito de la notificación dentro de la ley de contrataciones públicas que nos gobierna, esta se encuentra desarrollada en el artículo 156, refiriéndose el párrafo primero, a que es por medio de la publicación en el portal electrónico de "panamacompra" que se materializa la misma, ello al decir que: **"todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamacompra"**.

Seguido, su párrafo tercero expresa:

**Transcurridos dos días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados en este artículo se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece esta Ley.**

Si bien es cierto, se observa que el recurso se anunció ante la entidad administrativa anticipadamente, es decir, antes de que se surtiera la notificación de la resolución N° ADENL-DNC/L22-087-D.C.-2023 de 30 de marzo de 2023, no podemos soslayar el hecho de que, la sustentación del recurso se presentó ante la autoridad competente, es decir, ante esta colegiatura y dentro del término establecido por Ley, cual corría del 13 al 19 de abril de los corrientes. Elemento que reafirma la voluntad de la contratista, en el sentido de estar inconforme con la decisión emitida por la Caja de Seguro Social y, por tanto, procura un control de legalidad del acto, al sustentar el recurso el día 17 de abril de los corrientes, la licenciada MARQUEZ PITTÍ.

Por lo que el Tribunal advierte que el recurso se anuncia y, por tanto, se interpone al margen de la Ley especial que nos gobierna.

Se concluye que una precondition para que pueda gestionarse el anuncio del recurso de apelación ante la entidad que emite el acto administrativo, es que se haya surtido la notificación en el transcurso de los días establecidos por ley, pues es presupuesto indispensable que impulsa el inicio del término. Condición que en este caso particular no se ha dado, en virtud que el Representante Legal de ADISA, el señor HANAN BUHBUT, no dejó transcurrir el tiempo para ello, ya que, anunció el recurso en el segundo día en que se cumplía con la notificación de la resolución apelada (12 de abril).

Tenemos pues que nos encontramos ante una actuación anómala y contraria a la Ley por parte del contratista, por haberse gestionado fuera del tiempo legalmente establecido para ello. Al respecto, la Sala Tercera de la Corte





Suprema de Justicia, dentro de la Acción Contenciosa administrativa de Plena Jurisdicción, en fallo del 20 de enero de 2010, definió lo que a su parecer se entiende por "extemporáneo", describiendo el concepto en los siguientes términos:

"

Se entiende por extemporáneo a todo aquello que es "impropio del tiempo en que se produce u ocurre", y en el ámbito que nos compete, entraña la inadmisión por parte del Tribunal de la causa por encontrarse inhibidos de conocer y resolver el asunto sometido a su conocimiento.

Resulta procedente señalar que, el establecimiento de plazos para interponer los procesos tiene por virtud especial, entre otros aspectos, brindar certeza jurídica a la administración y los administrados; en otras palabras, saber a qué atenerse.

En esa misma coyuntura enfatizó la distinción que debe hacerse entre lo que es la Tutela Judicial Efectiva y el *deber de cumplir con los requisitos básicos mínimos de Ley*, de los cuales podemos manifestar, no se trata de exigencias excesivas o irrazonables que obstaculizan el ejercicio del derecho a recurrir del contratista que se ve afectado con la decisión de la entidad. La norma que establece los términos para interposición del recurso de apelación que hemos citado, no es obsoleta, ni se encuentra desfasada, ni mucho menos busca recargar la tramitología que gira en torno a la acción recursiva; por el contrario, ella atiende a la búsqueda del orden, que como si fuera una liturgia el legislador establece, precisamente para garantizar un proceso debido dentro de la fase procesal de apelación.

"

Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia....".

Téngase presente que la Ley 22 de 2006 por ser la especial y carecer de vacíos frente a los temas de notificación y del anuncio del recurso de apelación, es específica y precisa al sentido en cuanto a los efectos de ésta, y pretender suplirla bajo los parámetros de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 al respecto, sería escudriñar más allá de su encausamiento; pues en esta última la notificación se produce bajo los efectos de una diligencia, situación que es muy distinta bajo la actual praxis, al estar regulado sus efectos muy puntualmente, bajo el rigor del portal electrónico según lo indicado por el artículo 156 ya citado.

## **2. Las garantías procesales del administrado, bajo el carácter del Principio de Convencionalidad:**

Siendo el Tribunal, fiscalizador del fiel acatamiento sobre la adopción garantista en atención a lo solicitado y procurado por la contratista en amparo del control de juridicidad, se extiende en su ejercicio al escrutar para ello, las actuaciones ejercidas por la Administración, así como verificar el acatamiento estricto de la normativa aplicable en el sentido que lo indica el artículo 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000 y de los principios de la Contratación Pública, en lo particular, lo preceptuado por el artículo 25 y el artículo 27 numeral 3 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 aplicable al presente proceso, expuesto así y la Ley 15 de 1977. La Convención Americana de los Derechos Humanos, cual reseña en lo aplicable lo siguiente:

### **"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...

...".

## Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Lo anterior viene aparejado con el concepto de ampararse en un control de juridicidad ante el Tribunal, cual nos hemos pronunciado en otrora y verificable a cualquier usuario del sistema de administración de justicia, para este caso, en la cual la parte, postula que la administración ha actuado al margen de sus derechos y procura ser oída y a accionar en contra de aquellas actuaciones de la administración que le son adversas y que pretende se reviertan sus efectos en el sentido que pretende y argumenta, cuyo resultado le es analizado en derecho y procurándose.

**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

31. *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.

"Artículo 25. Principios generales de la Contratación pública.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

"

Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

3...

3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados".

La explicación concreta del magistrado inicialmente ponente fue que, a su juicio, la fase del anuncio de la apelación se produjo de manera extemporánea, por prematura, lo que deriva en que, según el magistrado Wilson: "...el Tribunal advierte que



el recurso se anuncia y, por tanto, se interpone al margen de la Ley especial que nos gobierna".

Luego de la explicación del parecer del resto del Pleno, se surtió el Informe Secretaria de 12 de mayo de 2023, en donde el Secretario General instruye a la distinguida Secretaria de Impugnación para remitir el expediente al despacho del magistrado José Aranda Ríos, a efecto que "tome la ponencia del contraproyecto correspondiente".

Así mismo, el magistrado Wilson Chen le informa al Secretario General ese mismo día (12 de mayo de 2023), que se mantenía en su postura original, dado que: "por lo que en vista de que no compartimos las observaciones del resto del colegiado, remito a usted el expediente No. 062-2023, ...a fin de que se realicen los trámites correspondientes, contra-proyectar".

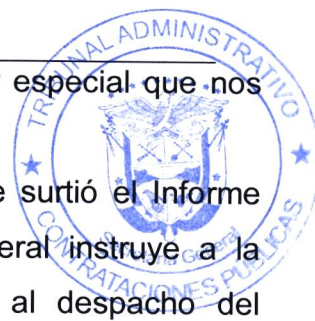
Específicamente, se alega que el anuncio del recurso de apelación se produjo durante el segundo día de notificación de la resolución administrativa del contrato, lo cual altera el orden cronológico de la actuación, al restar un día a la notificación.

El resto del Pleno conceptualizó que asumir la propuesta de decisión del despacho del ponente: el magistrado Wilson Chen, sería tanto como inadmitir el recurso de apelación, y con ello sancionar la diligencia y la actuación pronta y ágil del recurrente; máxime que el derecho de ser notificado le beneficia al hoy día recurrente, por lo que él (el recurrente) estaba en su derecho de renuncia al termino de notificación, en el sentido de anuncia el recurso de apelación incluso durante el segundo día de notificación.

Así pasamos a esgrimir las razones por las que el resto del Pleno conceptúa que, si se debe dar trámite al recurso y, por tanto, no sería dable asumir la postura del magistrado inicialmente ponente.

En tono a esta idea de la inadmisión de recurso por haberse presentado de manera prematura, la Corte Suprema de Justicia (Sala Tercera), se ha pronunciado en algunas oportunidades, sin embargo, ha sido solo dejando sentada la posición de la Procuraduría de la Administración: en el sentido de que no se admitan los recursos por la razón de la extemporaneidad por prematuro, y luego ella (la Sala Tercera) tan solo desestimando implícitamente dicha alegación y falla en el fondo.

Así tenemos por ejemplo la decisión en relación con la excepción de prescripción de la obligación interpuesta por el licenciado Juan Carlos Guerra Pinzón, actuando en nombre y representación del señor Arnoldo Villamonte Camaño, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el banco de desarrollo agropecuario. ponente: Abel Augusto Zamorano. Panamá, diecisiete (17) de abril de dos mil diecinueve (2019). Aquí la Corte, según se ha dicho, solo transcribió el argumento de la Procuraduría y luego lo destino, al resolver el recurso, veamos:







### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En su Vista Fiscal Número 853 de 11 de julio de 2018, visible a fojas 26 a 30 del expediente judicial, el Procurador de la Administración, al analizar la controversia propuesta ante esta Superioridad, solicita se sirva declarar no viable la excepción de prescripción bajo análisis extemporánea por prematura, de acuerdo con el artículo 1682 del Código Judicial.

Sustenta su opinión esencialmente en que, el accionante no esperó a que iniciara a correr el computo de los ocho (8) días, para presentar la excepción de prescripción que estima le favorecía, sino que se notificó del auto que libra mandamiento de pago, el día 2 de febrero de 2018 y el mismo día, se presenta ante el Juzgado Ejecutor la excepción mencionada.

Al respecto, alega que de conformidad con el artículo 511 del Código Judicial, los términos de días se cuentan a partir de la notificación del auto ejecutivo, por lo que reitera que la excepción de prescripción se encuentra extemporánea por presentarse antes de tiempo, en este caso el mismo día de su notificación.

### IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

...

En mérito de lo expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARAN NO PROBADA la excepción de prescripción interpuesta por el licenciado Juan Carlos Guerra Pinzón, quien actúa en representación del señor Arnoldo Villamonte Camaño, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario.

Notifíquese.

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
CECILIO A. CEDALISE RIQUELME -- EFRÉN C. TELLO C.  
KATIA ROSAS (Secretaria)".

Consecuencialmente, el resto del Pleno no está de acuerdo, por lo que la ponencia la ha asumido el primer magistrado observante, es decir, en orden alfabético de sus apellidos, por el magistrado José Aranda Ríos, sobre la base de las siguientes consideraciones.

Sobre el particular el Texto Único de la Ley 22 de 27 de julio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece en su artículo 160 lo siguiente:

*"Las resoluciones que emitan las entidades contratantes mediante las cuales resuelven administrativamente un contrato podrán ser recurridas en apelación, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco 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, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal administrativo de Contrataciones Públicas. La apelación se surtirá en el efecto suspensivo."*

En este sentido el anuncio del recurso de apelación es meramente formal, ya que su presentación corre de manera simultánea con su sustentación, y sobre la cual no depende su admisibilidad o no, a diferencia del anuncio en materia civil.





Cabe destacar que, al momento de la recepción del anuncio ante la entidad contratante, esta no dejó constancia que estaba extemporáneo.

La sustentación al recurso de apelación fue presentada el día 17 de abril de 2023, es decir dentro del término, el cual correspondía del 13 al 19 de abril de 2023.

En este punto cabe acotar, que según la Ley 38 del 31 de julio de 2000 sobre procedimiento administrativo general, del acto de notificación se desprenden varias vertientes, las cuales pueden ser:

- Presuntas o tácitas.
- Por edicto o personales.

Sin embargo, en materia de contrataciones públicas, las notificaciones se realizan por vía electrónica en el portal de "PanamaCompra", es decir corre por término de ley, de ahí la diferenciación del anuncio de un recurso respecto al efecto de una notificación.

Es por ello, que del acto de notificación en el portal de "PanamaCompra", se derivan dos puntos importantes a señalar:

- La ejecutoriedad de la resolución proferida por la entidad y la transparencia y publicidad del acto administrativo.

La doctrina administrativa admite que los actos propios de la administración se manifiestan no sólo cuando la administración exterioriza su parecer, de manera expresa y positiva, sino que también puede mostrarse mediante actos tácitos o presuntos con tal que sean concluyentes e inequívocos en relación con la evidencia de la conducta de la administración reflejada en ellos.

Por su parte, a manera de ilustración procedemos a señalar lo establecido en el artículo 1132 del Código Judicial establece lo siguiente:

"La parte que se creyere agraviada tiene derecho de apelar en el acto de la notificación o dentro de los tres días siguientes a la notificación, si fuere sentencia y dos días si fuere auto".

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 1133 del Código Judicial se desprende:

"La apelación debe interponerse antes de que esté ejecutoriada la sentencia o auto respectivo por medio de memorial, en el acto de la notificación personal o cuando la notificación se haya hecho por edicto, en diligencia especial que firmarán la parte y el secretario."

En ese marco de ideas, destacamos lo señalado en el artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 el cual a la letra reza lo siguiente:



“Artículo 95: Las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas.

Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquélla, ello se tendrá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces”

Artículo 96: En la notificación de la resolución que resuelva una instancia, se indicarán los recursos que procedan y el término para interponerlos. La omisión en la indicación de los recursos que procedan, quedará subsanada por la interposición de éstos por el interesado, o por el allanamiento o conformidad del interesado con la decisión”. (El subrayado es del Tribunal).

De lo anterior se desprende que, la presentación del anuncio del recurso de apelación efectivamente convalida el acto de notificación, puesto que dicha actuación deriva en una conducta concluyente, la cual hace alusión al acto administrativo que se pretende notificar, no solo dándose por notificado sino también exteriorizando en este caso su disconformidad con la decisión adoptada por la entidad, misma que fue sustentada dentro del término de ley.

En nuestra legislación el administrado, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con garantías para impugnar los actos de la Administración. Correlativamente es también una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad, y ofrecerle todas las garantías al administrado para la defensa jurídica en sede administrativa.

Por tal motivo, cabe destacar que, siendo la República de Panamá, signataria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como lo manifiesta en su preámbulo, los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Por consiguiente, atendiendo el valor superior que ostenta dicha Convención respecto a la ley, procedemos a detallar lo descrito en el artículo 8:

“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:

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.





Nótese que las garantías constitucionales están presentes en todo tipo de proceso, ya sea de carácter civil, penal, laboral, administrativo como lo es el caso que nos ocupa, y ello es así por mandato constitucional, sin embargo, la interpretación normativa, por parte del juzgador debe abarcar un campo más amplio, que permita atender de manera eficaz las necesidades de los administrados, partiendo del derecho a ser oído, a interponer sus recursos y que una vez estos sean presentados ante la jurisdicción correspondiente darle el trámite de rigor, sin excesos de formalidades, enfocados en dirimir el conflicto por el cual el recurrente o apelante, accionó la administración de justicia.

Por ende, decir que el “principio de la supremacía de la Constitución es el eje central sobre el que gira todo el proceso constitucional, así igualmente, el principio del debido proceso legal es el eje central sobre el que giran todos los demás procesos con base en la constitucionalidad de las normas que regulan las garantías procesales<sup>1</sup>, conlleva aceptar que más allá de la debida aplicación normativa ésta debe estar enfocada en salvaguardar las garantías constitucionales.

Con lo cual el anuncio de la apelación dentro de los días de notificación no altera en ninguna medida la sustentación de la misma, la cual fue presentada dentro del término de ley, el cual corre de forma paralela para ambos, puesto que las argumentaciones que sirvieron de sustento para su recurso fueron expuestas en debida forma. De manera que no encontramos óbice que impida conocer el recurso interpuesto ante ese Tribunal administrativo, que como garantes del derecho a accionar que tienen los administrados, es nuestro deber siempre que no existan violaciones flagrantes al debido proceso, conocer en el fondo de los recursos ante nosotros expuestos, sin suplir de ningún modo el procedimiento de la entidad o asumir la carga de la prueba que aquellos que accionen la legislación especial de contrataciones públicas a través de la vía recursiva.

De manera que el mero conocimiento de la resolución que resuelve administrativamente la orden de compra, por parte del representante legal de la empresa contratista, con la presentación del anuncio dentro del término de notificación, convalida la figura de la notificación, siendo lo procedente por parte de la administración subsanar el vicio de que adolezca dicho acto, restableciendo su plena validez. De ahí que la esencia de la norma es el conocimiento de la parte ante la notificación que motivó aquella, a fin de que no se vea vulnerado y / o agraviado el derecho que tiene a la defensa.

En ese sentido, destacamos lo manifestado por SANABRIA SANTOS, Henry; “Nulidades en el proceso civil”, Digiprint Editores S.A.S, Universidad Externado de Colombia, 2ª ed, página 335<sup>2</sup>:

X: Indebida Notificación del demandado

---

<sup>1</sup> Ibidem. Pág. 35

<sup>2</sup> SANABRIA SANTOS, Henry; “Nulidades en el proceso civil”, Digiprint Editores S.A.S, Universidad Externado de Colombia, 2ª ed, página 335





Esta causal de nulidad se configura cuando el demandado no es debida y regularmente vinculado al proceso, al ser notificado en forma incorrecta del auto admisorio de la demanda o del auto mandamiento de pago, según sea el caso. Como es bien sabido, la notificación de estas providencias al demandado es un acto procesal de vital importancia rodeado de una serie de formalidades que tienen como fin asegurar la debida vinculación de aquél al proceso, con miras a que ejerza en forma adecuada su derecho de defensa. En consecuencia, cuando dichas formalidades son omitidas y, por ende, el demandado no es debidamente vinculado al proceso, obviamente se le está colocando en imposibilidad de defenderse y ello genera la nulidad de la actuación. Es importante destacar que lo que esta causal de nulidad protege es la vigencia del derecho de defensa del demandado, y no simplemente la observancia de las formalidades con que el ordenamiento ha dotado al acto procesal de la notificación, de manera que la simple omisión de dichas formalidades no es lo que genera la nulidad, sino la verdadera vulneración de su derecho de defensa al no haber gozado de la oportunidad de defenderse por no enterarse de la existencia del proceso, como consecuencia de la indebida notificación. El subrayado es del Tribunal.

De manera que, no habiendo pretermisión procesal con relación al anuncio presentado dentro del término de notificación, toda vez que efectivamente se surtió los efectos que conllevan dicha notificación, por los motivos anteriormente expuestos proseguimos con el recorrido de rigor, haciendo énfasis que la sustentación fue presentada en tiempo oportuno, por lo que corresponde es conocer el fondo del recurso interpuesto.

## VII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL:

Dentro del término establecido la apoderada judicial de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, anunció formal recurso de apelación ante DENISA de la Caja de Seguro Social y posteriormente presentó en los estrados de la secretaria de Impugnación de este Tribunal Colegiado, la sustentación a dicho recurso de apelación en contra de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, que resuelve administrativamente la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338, proferida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL de manera que ante los argumentos planteados por el apelante nos remitimos al caudal probatorio, a fin de dirimir en derecho la controversia aludida.

La orden de compra descrita, publicada el 30 de agosto de 2022 y refrendada el 3 de agosto de 2022, tenía como plazo de entrega 90 días calendario, tiempo de mantenimiento 1095 días calendario y tiempo de liquidación de contrato 60 días calendario (ver foja 357 del expediente administrativo).

Cabe destacar que, el término de ejecución para los efectos de la entrega de 90 días calendario, se cumplían el día 28 de noviembre de 2022, por tal motivo pasamos a verificar de las pruebas que reposan en el expediente administrativo y en el portal



electrónico de "PanamaCompra", las actuaciones llevadas a cabo por el contratista para cumplir con la entrega del objeto contractual dentro del término pactado.



## VII. I DEL CAUDAL PROBATORIO

Mediante Nota No. DC-817-2022 de 23 de octubre de 2022, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, dirige a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, el primer aviso de intención de resolver administrativamente un contrato, tal como se desprende de la siguiente imagen:

CON-0080



### CAJA DE SEGURO SOCIAL

#### **AVISO DE INTENCIÓN DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE UN CONTRATO**

Nota No.: DC-817-2022  
Fecha: 23 de octubre de 2022

Dirigida a: ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.

Estimado/a:

Con fundamento en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020 que contiene el procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato, le comunicamos nuestra intención de resolver administrativamente el contrato/orden de compra N° 10088941-08-17-17 para ADICION Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR. HUGO SPADAFORA

Lo antes expuesto obedece a que: **A LA FECHA LA EMPRESA NO HA REALIZADO NINGUNA GESTIÓN PARA EL INICIO DE LA OBRA**, según nota DEP-N-889-22 de 11 de noviembre de 2022 suscrita por la Licda. Euridice Rivas Inspectora encargada del departamento de Ejecución de Proyectos y la Ing. Crisithina Castro Jefa del Dep. de Ejecución de Proyectos con V°B° de la Arq. Maria Julia Girón Directora de Ingeniería y Arquitectura.

En atención a lo anterior, le concedemos un término de cinco días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, con el objeto de que la entidad haga la valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva.

Atentamente,

Firma: 

Nombre: EDIL BEITIA

Cargo: JEFE DE COMPRAS DINISA

Nótese que el día 14 diciembre de 2022 se publicó en el portal electrónico de "PanamaCompra", nota fechada 21 de noviembre de 2022, a través de la cual el representante legal de la empresa contratista fundamenta su solicitud de tiempo, basado en las siguientes causales: 1) Por el tiempo que se requirió en la evaluación y presupuesto, para la remoción y reubicación de las unidades de condensadores de aires acondicionados extras, solicitan 45 días calendarios. 2) por el tiempo que se requirió para el replanteo y evaluación de las actividades que aparecen en los planos que datan del 2015 y que por ende se hizo una verificación de los planos y costos de ejecución.



Solicitan 45 días calendarios, tal como se puede observar en la siguiente imagen:



Edificio Océania Torre 1000  
Piso 29D, Punta Pacífica  
Panamá, Panamá  
Tel. 507-8306132  
Promotor@adisa@gmail.com

Panamá, 21 de noviembre de 2022

Doctor  
ENRIQUE LAU CORTES  
Director General de la Caja del Seguro Social  
E.S.D

REF: ADICION Y MEJORAS DE ADECUACION A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR HUGO SPADAFORA FRANCO N° 2021-1-10-0-03-LP-438982.

ASUNTO: SOLICITUD DE ADENDA DE TIEMPO

Respetado Dr. Lau Cortes:

Por medio de la presente nos dirigimos a ustedes con el objetivo de solicitar ADENDA DE TIEMPO del proyecto ofertado según REF: ADICION Y MEJORAS DE ADECUACION A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR HUGO SPADAFORA FRANCO N° 2021-1-10-0-03-LP-438982. Queremos indicar que se realizó una reunión en el mes de agosto del presente año, con personal de la policlinica y Grupo ADISA y en esta evaluación en el sitio del proyecto, se evidencia la existencia de unidades de condensadores de aires acondicionados extras para remoción y reubicación. Teniendo en cuenta que en el objeto contractual dicha cantidad era menor y no estaba reflejada en los planos; nos vemos en la necesidad de requerir un tiempo perentorio para incluir dichos valores adicionales en un nuevo presupuesto de obra. Igualmente, al cotejar los planos contractuales con la inspección hecha en el área, tuvimos que hacer un replanteo de las actividades a ejecutar en virtud que como los planos son del 2016 se debió actualizar las actividades y las cantidades que deben ejecutarse.

Por lo que solicitamos la prórroga para ejecutar las actividades contractuales basados en las siguientes causales:

- 1- Por el tiempo que se requirió en la evaluación y presupuesto, para la remoción y reubicación de las unidades de condensadores de aires acondicionados extras. Solicitamos 45 días calendarios.
- 2- Por el tiempo que se requirió para el replanteo y evaluación de las actividades que aparecen en los planos que datan del 2016 y que por ende se hizo una verificación de los planos y costos de ejecución. Solicitamos 45 días calendarios.

Por lo que nuestra solicitud de prórroga es por un total de NOVENTA (90) días calendarios.

Atentamente

**HANAN BOHUT**  
Pas. N° 21352223  
ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A (ADISA)  
Representante Legal

c.c. Llodis, Eulidios Rivas/Ejecución de Proyecto DINISA

A lo que la entidad contratante, contestó negando dicha solicitud de prórroga:

CON-0060



CAJA DE SEGURO SOCIAL  
# 1549225 (2022)

Nota No.: DEP-N-962-2022

Fecha: 9 de Diciembre de 2022

Dirigida a: HANAN BOHUT  
ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A.

Estimado/a:

En atención a la solicitud de prórroga presentada, antes del plazo previsto para el cumplimiento del contrato/orden de compra/etapa, mediante Nota No. S/N de fecha 21 de Noviembre de 2022, referente al Contrato/Orden de Compra N° 10088941/4510079338 para ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR. HUGO SPADAFORA, con un término de entrega del suministros/servicios/consultoría/ejecución de la obra de 90 DÍAS CALENDARIOS, le informamos que una vez analizados los motivos que sirvieron de fundamento a la solicitud, esta Entidad ha decidido no conceder la prórroga solicitada por el plazo de 90 DÍAS CALENDARIO.

La multa se computará a partir de la fecha en que se comunicó efectivamente al contratista esta negativa a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (PanamaCompras).

Fundamento en el artículo 102 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y el artículo 194 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020

Atentamente,

Firma:

Nombre: GUILLERMO ARROCHA CH

Cargo: DIRECTOR EJECUTIVO NACIONAL - DENISA







Por otra parte, observamos que la entidad mediante Nota DEP-N-017-2023 de 16 de enero de 2023, publicada en el portal electrónico de “PanamáCompra” el día 26 de enero de 2023, le indicó a la empresa contratista que de continuar con el proyecto sería con multa por todo el incumplimiento en este contrato, ya que existe una nota de aviso de intención de resolver administrativamente el contrato, de fecha 23 de octubre de 2022, la cual no fue contestada oportunamente.

CAJA DE SEGURO SOCIAL



Apartado 08-16-08808  
PANAMÁ 5, PANAMÁ

26/01/23  
RECIBIDO

DEP-N-017-2023

Panamá, 16 de enero de 2023.

Señor  
**HANAN BUHBUT**  
Representante Legal  
ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A (ADISA)  
E. S. D.

Proyecto: "Adición y Mejoras de Adecuación a la farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora Franco".

En atención a Hoja de Trámite DC-HT-008-2023, donde se nos remite la nota S/N del 29 de diciembre de 2022, le indicamos que de continuar con el proyecto en referencia, sería con multa por todo el incumplimiento en este Contrato, ya que existe una nota de "Aviso de Intención de Resolver Administrativamente un Contrato" de 23 de octubre de 2022, sin embargo usted no contestó oportunamente y la nota del 29 de diciembre de 2022, antes mencionada no se relaciona a lo que solicitó en la Nota de Aviso (adjunto Nota de Aviso).

Además tenemos a bien indicar lo siguiente:

"La remoción y reubicación de las 5 unidades de aire acondicionado extras, las cuales aparece en el desglose 65 de la orden de compra que cubre 2 de las unidades, como lo indica la hoja del plano #14 del portal "PanamáCompra", incluso se indican las actividades a revisar. Si hubiera discrepancia entre el plano, la cuenta y la orden de compra, el inspector verificaría para hacer los ajustes a la orden de compra correspondiente, si se presentará la situación.

En el párrafo que indica: **Replantear y evaluar las actividades que aparecen en los planos de acuerdo al área actual.**

Le informo que existe una nota que se encuentra en la HOJA DE PLANO 1 – NOTAS GENERALES – 8, Que indica que ante cualquier discrepancia; entre los planos y lo existente deberá ser notificado al Depto. de Desarrollo de Proyectos de la Caja del Seguro Social para su corrección y aclaración.

“ 2023 : AÑO DE RESULTADOS ”



Apartado 08-16-08808  
PANAMÁ 5, PANAMÁ

En lo que respecta a la **Demolición de estructura de concreto del área.**

Podrá ver en la Sección 3 - DEMOLICIÓN que la misma abarca todo lo que se debe demoler.

Como es de su conocimiento cuando se realizó el recorrido el día 6 de septiembre del 2022, con la inspección y la administración, el área a trabajar siempre ha estado desocupada para el inicio de los trabajos.

De haber alguna actividad no incluida en la orden de Compra, se hace uso del Capítulo II Condiciones especiales – 18. ORDENES DE CAMBIO EN EL CONTRATO O AJUSTE A LA ORDEN DE COMPRA, permite hacer modificar, disminuir, aumentar, suspender temporalmente, cancelar o extender el alcance de la ejecución de la obra.

Atentamente,

ING. GUILLERMO A. ARROCHA CH.  
Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura  
y Servicio de Apoyo- DENISA



Por otra parte, reposan sendas notas concernientes a intercambio de información entre la entidad y la empresa contratista con relación al cumplimiento de lo pactado respecto al objeto contractual; todas publicadas en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el 14 de febrero de 2023:





CAJA DE SEGURO SOCIAL  
Agencia de la Salud  
Panamá y Provincia

**DEP-N-729-22**  
# 1527941 (set)  
Panamá, 12 de septiembre de 2022.

*Ayuda Judicial  
26 Sep 2022*

Señor  
**ISRAEL HANAN**  
Representante Legal  
Administración E. Inversiones del Istmo S. A.  
E. S. D.

Ref. "Adición y Mejoras de la Adecuación a la Farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora".

Señor Hanan:

En atención al proyecto en referencia, y tal como se le informo en la reunión preliminar de coordinación, para iniciar labores debe cumplir con los siguientes puntos.

- Presentación de cronograma de actividades.
- Entrega del sometido del idóneo, encargado de la obra.
- Entrega de los sometidos de todos los materiales y equipo a utilizar con sus respectivas especificaciones.

Como indica la O/C, que va del 1 de septiembre hasta el 27 de noviembre del 2022, del cual han transcurrido 12 días quedando, 78 días calendario para su entrega. Es importante indicar que la duración del proyecto es de 90 días calendario.

Atentamente,

*[Signature]*  
Lcda. Eufrosine Rivas  
Inspector de Proyecto  
DINISA

*[Signature]*  
Ing. Cristhina Castro  
Jefa del Depto. Ejecución de Proyecto

*[Signature]*  
Arq. Maya Julia Girón  
Directora de Ingeniería y  
Arquitectura DINISA

*[Signature]*  
Arq. Wilfredo Sotomayor  
Director Nacional Infraestructura  
y servicio de Apoyo DINISA

*[Signature]*  
VºBº Ino. Guillermo Arrocha



CAJA DE SEGURO SOCIAL  
Agencia de la Salud  
Panamá y Provincia

**DEP-N-869-22**  
# 1541461 (gdl)  
Panamá, 31 de octubre de 2022.

Señor  
**ISRAEL HANAN**  
Representante Legal  
Administración E. Inversiones del Istmo S. A.  
E. S. D.

Ref. "Adición y Mejoras de la Adecuación a la Farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora".

Señor Hanan:

En atención al proyecto en referencia y transcurridos 62 días posterior a la publicación de la Orden de Proceder en el Portal de Panamá Compras, le solicitamos informarnos las causas por la cual su empresa a la fecha no da inicio a la ejecución de la obra, a pesar de que desde el inicio de este proyecto, el Depto. De Ejecución de Proyectos, ha enviado correos, notas e inclusive se le ha realizado llamadas telefónicas, todo esto con el objetivo de mantener la comunicación, sin embargo no se logró.

Via correo electrónico (adjunto), se le solicitó la participación a una reunión el pasado 25 de octubre en nuestras oficinas en el Edificio El Bolívar, a esta convocatoria no se presentó, ni notificó inconvenientes de asistencia.

Cabe señalar que la Orden de Compra que dio inicio el 30 de agosto de 2022 y cuya fecha de finalización es el próximo 28 de noviembre de 2022, solo le restan 28 días calendario para su ejecución.

Nuestra preocupación reside en que dichos trabajos debieron realizarse en 90 días calendario y a la fecha el % de avance es de 0%. Por lo antes expuesto, le solicitamos su pronta atención a esta comunicación.

Atentamente,

*[Signature]*  
Ing. Guillermo Arrocha  
Director Ejecutivo Nacional  
DENISA

*[Signature]*  
GA/MSB/BUCCIER  
c. Expediente Técnico

*[Signature]*  
Recibido  
9/Nov/22 11:30 AM

*[Signature]*  
Recibido  
Nov 9/2022

CSS Panamá (507) 513-0276 www.css.gob.pa

De las pruebas se desprende las reiteradas comunicaciones realizadas por parte de la entidad licitante a la empresa contratante, donde se deja constancia de los correos enviados, notas e inclusive llamadas telefónicas, con la finalidad de mantener la comunicación, aunado a que a tan solo 28 días restantes para llevar a cabo la ejecución del objeto contractual, la entidad solicitó una reunión el 25 de octubre de 2022, con dicha empresa, a la cual esta no se presentó ni tampoco notificó el motivo de su inasistencia.

A través de la Nota DEP-N-889-22 de 11 de noviembre de 2022, publicada en el portal electrónico de "Panamacompra" el 14 de febrero de 2022 la Dirección de Ingeniería y Arquitectura en conjunto con Ejecución de Proyectos le comunicó al Departamento de Compras de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, que la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A, a la fecha no había realizado ninguna gestión para el inicio de la obra, en la cual se señala lo siguiente:



Aportado DR-16-06808  
PANAMA S, PANAMA

DEP-N-889-22

Panamá, 11 de noviembre de 2022.

Señor  
**EDIL BEITIA**  
Jefe del Departamento de Compra- DENISA  
E. S. D

Ref.: "Adición y Mejoras de Adecuación a la Farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora"  
CIC 10088941/4510079338

Señor Beitia:

En atención al proyecto en referencia, le comunico que la Empresa Administración e inversiones del Istmo, a la cual se le adjudicó la licitación, con Orden de Proceder publicada en Panamá Compra el día 30 de agosto de 2022, a la fecha **NO** han realizado ninguna gestión para el inicio de la obra.

El pasado 2 de septiembre del presente año, se envía un correo a la empresa para hacer visita a la UE y reunión preliminar de coordinación al proyecto, la misma fue pactada para el día 6 de septiembre. A la citada reunión asisten por parte de la Empresa el señor Israel Hanan (representante de la Empresa) y el señor José Francisco Capataz, por la Unidad Ejecutora la Lcda. Dominga Tuñon (Administradora) y Lcda. Euridice Rivas (Inspectora de Ejecución de Proyectos -DINISA).

El Objetivo de la reunión fue el de hacer el recorrido para verificar que área sería la descarga y acceso de materiales y establecer el área de la caseta de campo, se dejó en claro el procedimiento de las gestiones administrativa (sometido de materiales, equipos y personal) y se visitó el departamento de Salud Ocupacional de La Policlínica indicando que es donde debería llevar el Plan de Seguridad para su aprobación y ese mismo día se envía vía correo electrónico, el formato de sometido para su gestión.

Posterior a la reunión sostenida con la empresa y la UE para la coordinación e inicio de los trabajos en campo, en diferente ocasiones se emiten correos para que se realice la gestión de inicio del proyecto, se les ha realizado llamadas solicitando respuesta a la demora en el inicio de la ejecución del proyecto, a estos mensajes no se tienen respuestas por parte de la empresa.

El día de 12 de septiembre se emite la nota DEP-N-729-22, indicando las gestiones a realizar para el inicio de la obra y a la vez se señala el tiempo transcurrido, no obtuvo respuesta y se continua llamando a la empresa, para contactar al encargado del proyecto sin obtener una respuesta.





El día 24 de octubre, se les invita vía correo electrónico a una reunión en nuestras oficinas en el Edificio Bolívar a realizarse el 25 de octubre, a esta convocatoria la empresa No asistió, ni tampoco comunicó vía correo las causas de su ausencia.  
El día 31 de octubre se emite un llamado de atención a la Empresa por medio de la nota DEP-N-869-22, no obstante a la fecha no se ha obtenido respuesta formal de parte de la empresa.

Via telefónica el día 8 de noviembre, la Ing. Castro, Jefa de Ejecución de Proyectos se contacta vía telefónica con la Sra. Maria Porto, se le indicó nuestra preocupación sobre la falta de comunicación de la empresa con la inspección, además se les informó que requeríamos hablar cuanto antes con el encargado del proyecto o responsable técnico de la empresa. A la fecha nadie se comunicó con el Departamento.

Por lo antes expuesto y transcurridos 73 días de los 90 días asignados para la ejecución o entrega de la obra, consideramos que la empresa no tiene la capacidad para realizar este proyecto y que el mismo deberá rescindirse o tomar la acción administrativa correspondiente.

Adjuntos: Orden de Proceder  
Correo Electrónico del 2 de setiembre de 2022  
Correo Electrónico del 5 de setiembre de 2022  
Informe de Inspección del día 6 de setiembre de 2022  
Formulario de Reunión Preliminar de Coordinación de fecha 6 de setiembre de 2022  
Correo Electrónico del 6 de setiembre de 2022  
Nota DEP-N-729-22, de fecha 12 de setiembre de 2022  
Correo Electrónico del 16 de setiembre de 2022  
Correo Electrónico del 4 de octubre de 2022  
Correo Electrónico del 24 de octubre de 2022  
DEP-N-869-22, de fecha 31 de Octubre de 2022

Atentamente  
  
**Lcda. Euridice Rivas**  
Inspectora Encargada  
Ejecución de Proyectos

**Ing. Cristhina Castro**  
Jefa del Departamento de  
Ejecución de Proyectos

**V.B. Arq. Maria Julia Giron**  
Directora de Ingeniería y Arquitectura  
DINISA

Posteriormente se encuentra publicada la Nota ADMON-PDRHSF-No1023-2022, Colón, 15 de noviembre de 2022, por medio de la cual la administradora de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora, le informa al Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura y servicios de apoyo que, a la fecha de envío de la referida nota, la empresa contratista no había iniciado los trabajos, siendo que la fecha de término de entrega era el pasado 26 de noviembre de 2022.

RECIBIDO / DENISA  
Dirección Ejecutiva Nacional  
Firma:   
Fecha: 11-11-2022  
Hora: 2:30

INGENIERO  
GILBERTO ARROCHA CHEVALIER  
DIRECTOR EJECUTIVO NACIONAL DE  
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE APOYO

Recepción  
DENISA / DINISA  
Recibido:   
Fecha: 11-11-2022/10:24

Respetado Ingeniero Arrocha:

Para su conocimiento

El pasado 3 de agosto del 2022, recibimos copia del contrato N°10088941-08-17, Referente al proyecto para adición de mejoras de adecuación a la Farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora Franco, debidamente refrendada el día 4 de agosto de 2022.

Inmediatamente procedimos a realizar comunicación con el proveedor "Administración e Inversiones del ISTMO, S.A." logrando efectuar reunión con dicho proveedor y personal de DENISA, Euridice Isabel Rivas y todo el equipo de trabajo que estará cargo de la supervisión del proyecto.

Posteriormente el 12 de octubre el equipo de Salud Ocupacional notifica que el plan de prevención de las compras Adisa fue aprobado, por lo que esperábamos que se iniciara de manera inmediata estos trabajos, pero a la fecha, No han iniciados los mismos lo cual es muy preocupante, ya que la fecha de término de entrega es el próximo 26 de noviembre de 2022.

Por todo lo antes señalado agradecemos su colaboración para hacer reclamo formal a este proveedor para el inicio de este proyecto, que es muy necesario en nuestras instalaciones para un mejor funcionamiento.

Gracias por su atención,

ATENTAMENTE a Tuñón  
  
Dominga Tuñón  
Administradora  
Policlínica Dr. Hugo Spadafora

CAJA DE SEGURO SOCIAL  
EJECUCIÓN DE PROYECTOS  
**RECIBIDO**  
Firma:   
Fecha: 13/11/2022 Hora: 8:14pm

C.c. Arq. Iván Robles-Jefe de Desarrollo de Proyectos CSS  
Dr. Carmelo Donato-Director Médico Pol. Dr. Hugo Spadafora Franco  
Lcda. Euridice Isabel Rivas-Inspectora DENISA CSS  
Licdo. Edgar Andrión-Jefe de Farmacia Pol. Dr. Hugo Spadafora Franco



A través de Nota DENISA -060-2023 fechada 3 de febrero de 2023, el Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura y Servicios de apoyo-DENISA, le informa a la Directora Nacional de Compra que, en reiteradas ocasiones, se le notificó a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., de los atrasos y la falta de comunicación con la inspección a pesar de los múltiples acercamientos que se dieron por parte de la entidad. Durante el tiempo de ejecución la empresa solo realizó la presentación del plan de seguridad, motivo por el cual solicitaban se diera inicio al procedimiento de resolución administrativa de la orden de compra del proyecto en referencia. De igual manera adjuntaban el informe No. DEP-N-975-2022, confeccionado por el Departamento de Ejecución de Proyectos, donde se evidencian los incumplimientos por parte de la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.



Apartado 08-16-08808  
PANAMÁ 5, PANAMÁ

Panamá, 3 de febrero de 2023.

DENISA-060-2023

Licenciada  
**ANA PATRICIA CUESTA POLANCO**  
Directora Nacional de Compras  
E. S. D.

*[Handwritten signature]*

Ref.: ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO -  
PROVINCIA DE COLÓN. O/C 10088941/4510079338.

Licenciada Cuesta:

En relación al Proyecto de la referencia, tenemos a bien informarle que en reiteradas ocasiones a través de las notas DEP-N-729-2022 de fecha 12 de septiembre de 2022 y DEP-N-869-2022, de fecha 31 de octubre de 2022, se le notificó a la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A.** de los atrasos y falta de comunicación con la inspección, a pesar de los múltiples acercamientos que se dieron por nuestra parte. Además durante el tiempo de ejecución, la empresa solo realizó la presentación del Plan de Seguridad.

Por lo antes expuesto, solicitamos se inicie el Procedimiento de Resolución Administrativa por incumplimiento de la Orden de Compra N° 10088941/4510079338, del proyecto en referencia, para lo cual adjuntamos el informe No. DEP-N-975-2022, confeccionado por el Departamento de Ejecución de Proyectos, donde se evidencian los incumplimientos por parte de la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A.**

Adicionalmente solicitamos proceder a inhabilitar por 2 años a la empresa de acuerdo al Artículo 142 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 que regula la Contratación Pública, como sanción al contratista por incumplimiento de la orden de compra.

Atentamente,

**ING. GUILLERMO A. ARROCHA CH.**  
Director Ejecutivo Nacional de Infraestructura y  
Servicios de Apoyo - DENISA



CAJA DE SEGURO SOCIAL  
DIRECCIÓN DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA  
DEPARTAMENTO DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS  
INFORME TÉCNICO ADMINISTRATIVO  
PARA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA  
DEP-N 975-2022  
13 DE DICIEMBRE DE 2022



**GENERALES DEL PROYECTO**

**CONTRATISTA:** ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO S.A.

**PROYECTO:** ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO – PROVINCIA DE COLÓN

**UBICACIÓN:** CORREGIMIENTO DE SAN CRISTOBAL- PROVINCIA DE COLÓN

**ORDEN DE COMPRA N°:** 10088941/4510079338

**VALOR ORIGINAL:** B/. 172,934.52

**ORDEN DE PROCEDER:** 1 DE SEPTIEMBRE DE 2022

**TIEMPO DE EJECUCIÓN:** 90 DÍAS CALENDARIO

**ENTREGA ORIGINAL DEL PROYECTO:** 26 DE NOVIEMBRE DE 2022

**ASEGURADORA:** NACIONAL DE SEGUROS DE PANAMÁ Y CENTROÁMERICA S.A.

**FIANZA DE CUMPLIMIENTO N°:** 04-16-963707-0

**% AVANCE:** 0%

**SITUACIONES PRESENTADAS:**

A continuación detallamos cronológicamente, las situaciones transcurridas desde la entrega de la Orden de Proceder hasta finalizado su período de ejecución de 90 días, en el cual la empresa no realizó actividades constructivas en el mismo.

- ✓ El día 6 de septiembre del presente año, se realiza la reunión preliminar de coordinación del proyecto, la misma fue coordinada el día 2 de septiembre de 2022, vía correo

Informe Administrativo DEP-N-975-2022 – Adición y Mejoras a la farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora  
CC:CCastro

Página 1 de 4

electrónico. En esta participó por parte de la Empresa el señor Buhbut Hanan (representante legal de la Empresa) y el señor José Francisco (capataz), por la Unidad Ejecutora la Loda.

Dominga Tuñón (Administradora) y Loda. Eurídice Rivas (inspectora de Ejecución de Proyecto – DINISA). Dicha reunión fue sostenida en el área a ejecutar el proyecto, en la misma se verificó el sitio de descarga y acceso de materiales, se estableció el área para la instalación temporal de la caseta de campo. Además se explicó la metodología de trabajo a utilizar, así como el procedimiento de las gestiones administrativas (formularios para los sometidos de materiales, equipos y personal), se visitó el Departamento de Salud Ocupacional de la Policlínica, indicando que es donde debería llevar el Plan de Seguridad para aprobación y ese mismo día se envió vía correo electrónico, el formato de sometido para su gestión. Ver Adjunto (1)

- ✓ El día 12 de septiembre se emite la nota DEP-N-729-2022, indicando las gestiones a realizar para el inicio de la obra y a la vez se señala el tiempo transcurrido, de esta nota no se obtuvo respuesta, ni comunicación formal por parte de la empresa. Ver adjunto (2)
- ✓ Vía correo electrónico de fecha 16 de septiembre y 28 de septiembre de 2022, se le envió a la empresa notificaciones ya que no se veían avances en las actividades constructivas ni en los sometidos de materiales ni del personal a cargo de la obra. A estos correos la empresa no emitió respuesta alguna. Ver Adjunto (3)
- ✓ Al no tener contestación de los correos, se procedió a realizar varias llamadas, a los números de celular que se nos dejó para contacto sin tener respuesta alguna.
- ✓ Mediante correo del día 5 de octubre de 2022, se le informa a la empresa que el Plan de Seguridad está aprobado, no obstante no se localiza a la empresa para su retiro, además que no se ha presentado ningún sometido de material a la fecha. Ver adjunto (4)
- ✓ El día 24 de octubre, se les invita vía correo electrónico a una reunión en nuestras oficinas, ubicadas en el Edificio El Bolívar a realizarse el 25 de octubre, con el objetivo de verificar las causas por la cual no se da inicio la obra. A esta convocatoria la empresa No asistió, ni tampoco se comunicó las causas de su ausencia. Ver Adjunto (5)



- ✓ El día 31 de octubre se emite un llamado de atención a la Empresa por medio de la nota DEP-N-869-2022, ya que habían transcurrido 62 días calendario y el % de avance era de 0%, a esta nota la empresa no dio respuesta formal de la causa de su atraso. Ver Adjunto (6)
- ✓ El día 8 de noviembre la Ing. Cristhina Castro, (Jefa de Ejecución de Proyecto) hace una llamada vía telefónica y contacta a la Sra. María Porto, se le indica nuestra preocupación sobre la falta de comunicación de la empresa con la Inspección, además se les informo que requerimos hablar cuanto antes con el encargado del proyecto o responsable técnico de la empresa. Se le indicó nuestros números de contacto, dirección de correo electrónica además de la dirección de nuestras oficinas. No Obstante nadie se comunicó con nosotros.
- ✓ El día 11 de noviembre, mediante nota DEP-N-889-22, se le comunica al Lic. Edil Beitia, Jefe de Compras sobre las irregularidades que veníamos detectando con la empresa a la que se le adjudicó la orden de compra, para la toma de decisión administrativa referente a la empresa. Ver Adjunto (7)
- ✓ Mediante nota ADMON – PDRHSF-N°1023-2022, de fecha 15 de noviembre de 2022, la Unidad Ejecutora, informa de su preocupación, referente a la inactividad de la empresa y a escasos días de su vencimiento la empresa no mostraba comunicación alguna ni con la UE, ni con la inspección de las causas por la cual no iniciaba su trabajo. Ver Adjunto (8)
- ✓ Mediante correo electrónico del día 23 de noviembre de 2022, la empresa envía una solicitud de extensión de tiempo por 90 días, basados en la reubicación de las unidades condensadores del sistema de AA, además de la revaluación de costos de las actividades que datan del año 2016. Esta solicitud llegó formalmente a nuestras oficinas el pasado 1 de diciembre de 2022. Ver Adjunto (9)
- ✓ Mediante correo electrónico del día 7 de diciembre, la empresa ratifica la solicitud de la prórroga y la espera de una respuesta formal. La Dirección de Ingeniería solicita toma de decisión a nuestro Director Ejecutivo. Ver adjunto (10)

Informe Administrativo DEP-N-975-2022 – Adición y Mejoras a la farmacia de la Policlinica Dr. Hugo Spadafora  
CC/CCastro

Página 3 de 4

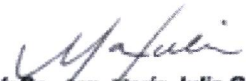
- ✓ Mediante correo electrónico de fecha 9 de diciembre el Lic. Ricardo Ramos (Asesor Legal de la Dirección de Compras) informa de los pasos a seguir, de acuerdo a la toma de decisión de la UE Gestora, en este caso DENISA. Ver Adjunto (11)
- ✓ Mediante nota DEP-N-962-2022 de fecha 9 de diciembre de 2022, la CSS da respuesta formal de no conceder la Prórroga por los hechos que antecede. Ver Adjunto (12)

Por lo antes expuesto, resumimos cronológicamente los eventos ocurridos dentro de los 90 días calendario de ejecución sin obtener avance en la obra, lo que motiva esta solicitud de Resolución Administrativa, que sustentamos con los adjuntos, por incumplimiento de la empresa y falta de comunicación de la misma.

**Informe Preparado por:**

  
**Lcda. Eufidice Rivas**  
Inspectora Ejecución De Proyectos

  
**Ing. Cristhina Castro**  
Jefa de Ejecución de Proyectos

  
**VoBo. Arq. María Julia Girón**  
Directora de Ingeniería y Arquitectura  
DINISA





De igual manera el día 14 de febrero de 2023, se publicó en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el Informe de inspección No.2, en donde consta lo siguiente:



Agencia 08-16-06808  
PANAMA S. PANAMA

CAJA DE SEGURO SOCIAL  
DIRECCIÓN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIO DE APOYO  
DIRECCIÓN DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA.  
INFORME DE INSPECCIÓN N° 2

Ing. Cristhina Castro  
Jefa del Depto. de Ejecución de Proyectos.  
E. S. M.

*[Signature]* 12 / sept / 2022

Informe realizado por: Lcda. Eurídice Rivas

PROYECTO: “ADICON Y MEJORAS DE ADECUACION A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA  
DR. HUGO SPADAFORA”

CONTRATO N°: 10088941-08.17/4510079338 COSTO DE LA OBRA: B/. 172,934.52  
CONTRATISTA: ADISA  
REPRESENTANTE LEGAL: Israel Hanan  
ORDEN DE PROCEDER: 1 de sept. De 2022 DURACIÓN DEL CONTRATO: 90 días  
VENCIMIENTO DEL CONTRATO: 25 Enero de 2026 calendario  
TÉRMINO Y FECHA DE ENTREGA: 29 de Nov. De 2022  
PERSONA DE CONTACTO EN LA OBRA:

INSPECTOR COORDINADOR: Lcda. Eurídice Rivas  
INSPECTOR DE APOYO: Ing. Gertrudis Valdes, Ing. Carlos Innis, Tec. Jose Polanco, Tec. Marcelino De Gracia.

FECHA DE LA MISIÓN: 6 de Sept. De 2022  
ESTADO DEL TIEMPO: Soleado  
TRANSPORTE: Oficial  
HORA DE SALIDA: 8:30 am  
INSPECCION DE CAMPO:

CONDUCTOR: Sr. Manuel López  
HORA DE LLEGADA: 1:30 pm

MARTES 6 DE SEPTIEMBRE DE 2022:

- La visita a la Policlínica fue con el propósito de realizar la reunión preliminar con el contratista y la unidad ejecutora.
- Se realizó el recorrido con la Lcda. Dominga Tuñon administradora de la Policlínica, el señor Israel Hanan, señor Jose Francisco por la empresa y Lcda. Eurídice Rivas inspector del CSS para la reunión preliminar y establecer el área de la caseta, área de acceso a la obra.
- Se realiza el recorrido al rea a trabajar y área exterior para decidir la ubicación de la área antes mencionada.

- 
- Se realiza una visita la departamento de Salud Ocupacional, para aclarar la forma de entrega del Plan de Riesgo para su aprobación.
  - El señor Hanan representante Legal de la Empresa expone su inquietud, por encontrar más condensadoras que no estaban descritas en el contrato.
  - Se le indico al señor Hanan que todo trabajo que había que realizar y no estaba dentro del alcance sería pagado como una adición al contrato, porque entendemos que es un contrato del 2016 y en el área han cambiado algunas cosas.

Reunión en la oficina de la Administración



Esta área es la designada para colocar la caseta en la esquina al igual de área descarga y acceso de materiales.

Informe realizado por:

*[Signature]*  
Lcda. Eurídice Rivas  
Ejecución de Proyecto  
DINISA

Por tal razón de los elementos anteriormente expuestos, la CAJA DE SEGURO SOCIAL emitió la Nota No. ADENL-DNCL22-124-2023 fechada 08 de febrero de 2023, mediante la cual en virtud de que la empresa contratista no cumplió con los

considero resolver

38.



Panamá, 08 de febrero de 2023  
Nota No. ADENL-DNC/L22-124-2023

Señor  
HANAN BUHUT  
Representante Legal  
ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.  
E. S. D.

**Estimado Señor BUHBUT:**

Le comunicamos que hemos considerado resolver administrativamente la Orden de Compra N°10088941-08-17/4510079338, de 04 de agosto de 2022, el cual tiene por objeto la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLINICA DR. HUGO SPADAFORA", en virtud de que no cumplió con los términos de contratación contemplados en la orden de compra N°10088941-08-17/4510079338.

El incumplimiento de lo pactado constituye causal de resolución administrativa de contrato, por lo que al amparo de los Artículos 116 y siguientes del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, le concedemos un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y presente las pruebas que considere pertinentes.

Vencido este término procederemos a analizar sus descargos para determinar si es viable la resolución administrativa de la Orden de Compra N°10088941-08-174510079338.

En el evento que no responda esta comunicación, se resolverá administrativamente sin más trámite esta contratación.

Atentamente,

  
 MGTR. IDAIRA JULIO  
 Subdiretora Nacional de Compras

**FUNDAMENTO DEL DESCARGO (SUSTENTACIÓN):**

PRIMERO: Respetados señores de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, basamos los descargos en contra de la citada INTENCION DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE la orden de compra No. No.10088941-08-17/454510079338, en que los motivos por el cual la empresa no había podido empezar la obra, fue principalmente lo siguiente:

1. Que el **veintitrés (23) de noviembre de 2022**, se presento la solicitud de Adenda de Tiempo de tiempo con los correspondientes señalamientos los cuales fueron enviados en nota fechada **21 de noviembre de 2022** dirigida a la Caja de Seguro Social se peticiono una tiempo de noventa (90) días calendarios antes del

Escaneado con CamScanner



Edificio Oceanía Torre 1000  
Piso 29C, Punta Pacífica  
Panamá, Panamá  
Tel. 507-8305132  
Promotoraadisa@gmail.com

vencimiento de la fecha de entrega, donde se argumentó que dicho tiempo era requerido ya que se tomó un tiempo en torno a la evaluación y presupuesto de la remoción de las unidades de condensadores de los aires acondicionados extras y que no estaban en los planos originales y el tiempo que se requirió para el replanto y evaluación de las actividades que aparecen en los planos que datan del año 2016 y por ende se hizo una verificación de planos y costos de ejecución.





2. La entidad negó la solicitud de prórroga la cual como se mencionó en el párrafo anterior fue enviada antes del tiempo de vencimiento del contrato, si bien es cierto la empresa no había procedido con la ejecución de los trabajos queremos señalar que desde la fecha de adjudicación de la orden de compra que fue el 15 de diciembre de 2021 transcurrieron 256 días calendario para que nos formalizaran la orden de proceder, situación está que nos llevó a evaluar nuevamente la ejecución de la obra en la gira que se hizo en el campo y es allí donde nuestro personal técnico señala la discrepancia entre los planos aportados por la entidad y los trabajos que se requerían para la reubicación de los condensadores de los aires acondicionados, situación que colocamos a conocimiento de la entidad y que si requeriáramos que fuera autorizada.
3. Que el día 29 de diciembre de 2022, se entregada nota por parte de la empresa ADISA, en donde se reiteraba la formalización de las actividades no contempladas dentro del Pliego de cargos y que se señalaban que eran: 1. Remoción y reubicación de las cinco 5 unidades condensadoras de aires acondicionados 2. Replantear y evaluar las actividades que aparecen en los planos de acuerdo al área actual y demolición de estructura de concreto dentro del área.

Todas estas solicitudes fueron remitidas a los correos de la entidad en su tiempo oportuno contrario a los señalado de que no habíamos hecho formal respuesta a las notas que nos presentaba la institución.

Una vez más somos reiterativos de lo petitionado ya que consideramos que las mismas eran justificadas y cumplían con lo establecido en la ley ya que nosotros cumplimos con:

- a) Hacer la petición de prórroga antes de la fecha de entrega de la obra.
- b) Que dicho proyecto cuenta con la siguiente Vigencia:

Por ende, de los descargos planteados por el apelante, así como de las pruebas que reposan en el dossier administrativo, tomando en cuenta, que la ejecución de los trabajos a realizar por la empresa contratista comprendían el período de 1 de septiembre de 2022 al 27 de noviembre de 2022, dentro del cual a pesar de las reiteradas comunicaciones por parte de la entidad a la empresa contratista a fin que se llevase a cabo el cumplimiento del objeto contractual, siendo fallido dicho acercamiento, obteniendo 0% de avance.

En ese orden de ideas, dentro de los argumentos plasmados por el apelante en sus descargos, reconoce que la empresa no había procedido con la ejecución de los trabajos, tendientes a realizar incumpliendo así con el objeto contractual.

Adicionalmente, con relación a las discrepancias señaladas por el apelante entre los planos aportados por la entidad y los trabajos que se requerían para la reubicación de los condensadores de los aires acondicionados, de la cual solicitaron autorización a pocos días de finalizar el tiempo de ejecución del proyecto, se evidencia, que durante dicho periodo de ejecución la empresa no informó que estaba evaluando los costos de remoción de las unidades condensadoras de aire acondicionado, cabe destacar, que dicho trabajo no había sido solicitado al contratista ni incluido en la orden de compra, debido a que tal como lo manifestó la entidad, esta remoción se haría a través de la Coordinación de mantenimiento de la provincia de Colón.



En ese sentido, la remoción no se llegó a coordinar, porque posterior a la reunión preliminar, la empresa no se apersonó a realizar ningún trabajo en el área.

Queda claro que, la empresa contratista podía ejecutar los trabajos, hasta que se removieran los condensadores, pero no lo hizo, tal como señaló la entidad contratante.

Aunado a que mediante Nota DEP-No-017-2023 la entidad manifestó lo siguiente en cuanto a las discrepancias:

Además tenemos a bien indicar lo siguiente:

→ \*La remoción y reubicación de las 5 unidades de aire acondicionado extras, las cuales aparece en el desglose 65 de la orden de compra que cubre 2 de las unidades, como lo indica la hoja del plano #14 del portal "PanamáCompra", incluso se indican las actividades a revisar. Si hubiera discrepancia entre el plano, la cuenta y la orden de compra, el inspector verificaría para hacer los ajustes a la orden de compra correspondiente, si se presentará la situación.

En el párrafo que indica: **Replantear y evaluar las actividades que aparecen en los planos de acuerdo al área actual.**

→ Le informo que existe una nota que se encuentra en la HOJA DE PLANO 1 – NOTAS GENERALES – 8. Que indica que ante cualquier discrepancia; entre los planos y lo existente deberá ser notificado al Depto. de Desarrollo de Proyectos de la Caja del Seguro Social para su corrección y aclaración

En lo que respecta a la **Demolición de estructura de concreto del área.**

Podrá ver en la Sección 3 - DEMOLICIÓN que la misma abarca todo lo que se debe demoler.

→ Como es de su conocimiento cuando se realizó el recorrido el día 6 de septiembre del 2022, con la inspección y la administración, el área a trabajar siempre ha estado desocupada para el inicio de los trabajos.

De haber alguna actividad no incluida en la orden de Compra, se hace uso del Capítulo II Condiciones especiales – 18. ORDENES DE CAMBIO EN EL CONTRATO O AJUSTE A LA ORDEN DE COMPRA, permite hacer modificar, disminuir, aumentar, suspender temporalmente, cancelar o extender el alcance de la ejecución de la obra. ✓

Nótese que no la empresa contratista no indicó ningún tipo de discrepancia al Departamento de Desarrollo de Proyectos de la Caja de Seguro Social para su corrección y aclaración.

En este sentido, la doctrina ha señalado en materia de Resolución de los contratos lo siguiente:

*"La ley concede el derecho de resolución del contrato en favor de alguno de los contratantes en los siguientes casos: a) cuando uno de los contratantes no cumple sus obligaciones, el otro queda autorizado para solicitar la resolución del contrato; se entiende que el incumplimiento deber ser imputable a hecho o culpa del contratante incumplidor; b) cuando se cumple defectuosamente, el otro contratante puede, en determinadas circunstancias, pedir la resolución; c) cuando hay imposibilidad absoluta de ejecutar las obligaciones ( fuerza mayor o caso fortuito), ya que esto puede constituir causal de la resolución del contrato;*





d) finalmente, la dificultad del cumplimiento por excesiva onerosidad de la prestación, puede dar lugar a la resolución del contrato (teoría de la imprevisión).

Como la imposibilidad absoluta de ejecutar una obligación o la extraordinaria dificultad en realizarla, puede presentarse no sólo en relación con las obligaciones nacidas de contrato sino también con respecto a las obligaciones nacidas de cualquier otra fuente". (Derecho Civil, De las obligaciones, Arturo Valencia Zea, Editorial Temis Bogotá 1960 Página 155)

De igual manera la doctrina ha manifestado que, la prueba, es determinante para establecer si el contratista ha incumplido o no los contratos administrativos, por lo cual ha señalado lo siguiente:

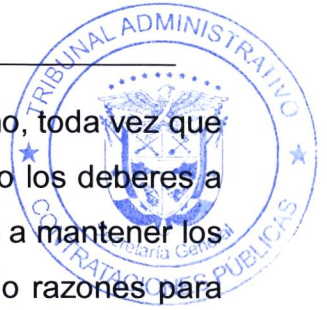
*"Si la resolución del contrato es la consecuencia prevista por el Derecho para el caso de incumplimiento por el contratista de sus obligaciones esenciales; si existe culpa cuando se actuó sin la diligencia debida y quien con ello causó un daño ha de responder de él frente a la Administración, si los acontecimientos imprevisibles o previsibles pero inevitables exoneran de responsabilidad, es claro que todo el régimen jurídico sobre la extinción anticipada del contrato por culpa del contratista descansa, en última instancia, en una cuestión de prueba, de acreditación suficiente de cuándo el incumplimiento causante de la ruptura del contrato y del eventual daño que de ella pueda derivar es, efectivamente, imputable al contratista.*

...En definitiva, sobre la Administración que acuerda resolver el contrato pesa la carga de probar la existencia de una situación objetiva de incumplimiento de sus obligaciones por el contratista. Al contratista, por su parte, incumbe la cumplida demostración del exacto cumplimiento del contrato o, en su caso, la concurrencia de una causa que le exonere de responsabilidad por el incumplimiento efectivamente constatado." (La Responsabilidad de los Actos Administrativos por Incumplimiento del Contratista, Concepción Barrero Rodríguez, Editorial Lex Nova, 2007, página 126).

Por lo tanto, de los planteamientos realizados por la apelante, como quiera que estos no fueron probados, así como tampoco conllevan a desvirtuar los incumplimientos esbozados por la entidad contratante, por el contrario, quedo debidamente probado todos y cada uno de los incumplimientos planteados por la entidad contratante en la resolución administrativa de contrato.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, el mecanismo para resolver administrativamente el Contrato, previsto en el artículo 136 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 153 de 2020, tiene por objeto dotar a la administración pública de herramientas eficaces, que le permitan actuar frente a circunstancias que impidan la normal ejecución del contrato u orden de compra, dentro del término pactado, como las previstas en dicha norma; dando como resultado que el apelante ha incumplido el objeto de la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022, suscrito por la CAJA DE SEGURO SOCIAL y ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A (ADISA) enmarcándose su conducta en el numeral primero del artículo 136, es decir, "incumplimiento de las cláusulas pactadas", facultándose así a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, para resolver administrativamente la precitada orden de compra.





Por último, en atención a las consideraciones de hecho y derecho, toda vez que nos encontramos ante la situación en que la apelante no ha satisfecho los deberes a su cargo se procederá a negar sus pretensiones, y por ello se procede a mantener los efectos de la resolución recurrida, en virtud que no se han encontrado razones para desvirtuar los motivos que llevaron a la CAJA DE SEGURO SOCIAL a resolver administrativamente la Orden de Compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022, procederá a **CONFIRMAR** los efectos de la Resolución No.ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, publicada en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 10 de abril de 2023.

Este Tribunal conforme a nuestra competencia privativa, basa su pronunciamiento jurisdiccional en sede administrativa, en el artículo **244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020**, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para confirmar las actuaciones de las entidades contratantes.

**"Artículo 244.** Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante. (el subrayado y la negrita es del Tribunal)."

De los razonamientos expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Resolución No.ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 de 30 de marzo de 2023, que resuelve administrativamente la orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338 de 31 de enero de 2022, para la "ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO-PROVINCIA DE COLÓN" e inhabilita a la empresa ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A por un término de dos (2) años.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente Administrativo del Acto Público N°2021-1-10-0-03-LP-438982, contentivo de dos (2) tomos el cual asciende a un total de (464) fojas útiles.

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

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.



**CUARTO: ADVERTIR** a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

**QUINTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente No. 062-2023/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 2020, Decreto Ejecutivo 439 del 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 julio de 2000 y Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase

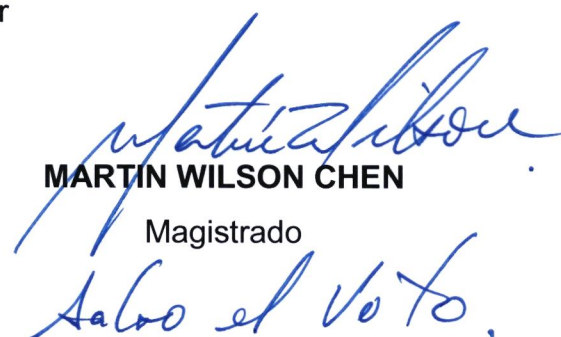


**JOSÉ ARANDA RÍOS**

Magistrado Sustanciador



**LUIS MARISCAL**  
Magistrado



**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado  
*Salvo el voto,*



**MANUEL BECKFORD**

Secretario General





REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE APELACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A., (ADISA), A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 DE 30 DE MARZO DE 2023, DICTADA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.**

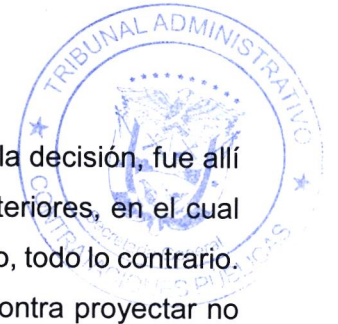
Con todo respeto y consideración me veo en la necesidad de reiterar mi desacuerdo con la resolución suscrita por el resto de mis homólogos (Resolución No.113-Pleno/TACP de 27 de junio de 2023) la cual fundamento de acuerdo al artículo 115 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No. 2021-1-10-0-03-LP-438982 (Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020), llevada a cabo para la “Adición y Mejoras de Adecuación a la Farmacia de la Policlínica Dr. Hugo Spadafora Franco-Provincia de Colón”, y que fundamentaré en los términos que más adelante expresaré, no sin antes hacer un recuento del verdadero decurrir procesal del negocio jurídico administrativo que nos ocupa y tocar unos temas procesales que aclarar que han sido omitidos en esta causa:

De acuerdo a las reglas del reparto, y tal como se aprecia en el Informe Secretarial de fecha 21 de abril de 2023, la causa en contencioso fue concedida a mi persona el 17 de abril del año que decurre (reparto aleatorio), pero entregado para decidir en la fecha en que indiqué (Informe Secretarial, 21 de abril de los corrientes). El mismo fue llevado al Pleno para su debate el día 26 de abril de 2023, conforme se aprecia en el Acta No.010-2023-Pleno de 26 de abril de 2023. En la mencionada acta solamente se aprecia mi punto de vista respecto al caso, no así las “supuestas observaciones” de mis homólogos, quienes guardaron absoluto silencio, silencio que es traducido como una aprobación a lo razonado, dado que en casos de apreciaciones al respecto se deja constancia en las actas, lo cual no ocurrió en esta oportunidad.

Acto seguido se presentó a los Magistrados el proyecto de decisión en la que se declaraba no viable el recurso de apelación por las consideraciones que más adelante fundamentaremos, así como el reconocimiento de la inexistencia de acciones arbitrarias, extralimitación de funciones ni de desviación de poder de parte de la entidad y sobre el tema obviado por la Administración concerniente a la fianza de cumplimiento. Ese proyecto físico en mención solo fue objetado por el Magistrado Luis Mariscal, indicando su desacuerdo con el borrador de decisión, pero sin argumentar su posición. En cambio, el Magistrado José Aranda se limitó a señalar “con las observaciones del 3 de mayo de 2023, coincidiendo en que no hubo abuso de poder ni extralimitación, coincidiendo con nuestra postura.

Cabe destacar que desconocemos cuáles fueron esas observaciones del día 3 de mayo de 2023, toda vez que para esa fecha no se celebró Pleno y tampoco existía proyecto en circulación; por lo que nos asalta la duda esas “presuntas observaciones”, sino el día 26 de abril y su aprobación el día 10 de mayo; es decir, sin observaciones.





Como quiera que no hubo objeciones del Magistrado José Aranda, pasamos la decisión, fue allí en donde el colega mostró el aviso en el que nos referimos en las líneas anteriores, en el cual no se muestra discrepancias con el borrador de decisión que se había circulado, todo lo contrario. En ese sentido, de conformidad a las reglas del reparto, quien tendría que contra proyectar no es el Magistrado en el orden alfabético como erróneamente indica el presente fallo, sino el primero en hacer las observaciones (Acuerdo No.11-2018 de 6 de marzo de 2017). Luego de la puntualización, nos concentraremos en las razones que me llevaron a oponerme a la decisión mayoritaria, que es lo que realmente me incumbe.

Reconocido de manera constitucional se encuentra el tema del acceso a la justicia, bajo el enunciado del principio de la Tutela Administrativa Efectiva, como una garantía que nuestro sistema de justicia en general ha venido estudiando y entendiendo como una protección del ciudadano de dirigirse ante las autoridades competentes para la formulación de sus peticiones y así ser reconocidos en sus derechos consignados en la ley substancial, para que luego de los trámites procedimentales de rigor, se concluya con una decisión de fondo que ponga fin a la controversia.

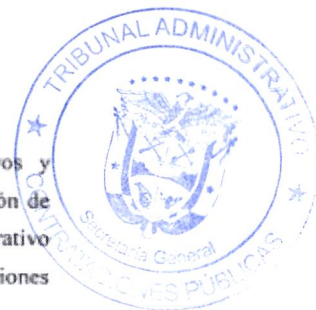
No solo se circunscribe a una decisión, sino también a la efectividad de la misma, que no conlleve una voluntad deliberada, sujeta a los parámetros que nos demarcan las disposiciones jurídicas positivas, pues, ese acceso cuya raíz es constitucional y convencional en principio garantiza que la justicia sea informal, expedita y destinada a la protección de los derechos. Debe ser garantizada tanto por las autoridades administrativas y judiciales y en caso contrario puede acudir a los mecanismos especializados en Panamá para la protección de los derechos fundamentales y humanos lo que implica el derecho que tienen las personas, ya sea como demandantes o demandadas, víctimas o imputados, de reclamar sus derechos en sede administrativa o judicial en forma individual o colectiva, o bien de resolver las discusiones sobre los mismos por vías alternas, pero todo tiene su límite, es decir, ese acceso a la justicia no es a cualquier costo, tiene su radio de acción y esta no debe menoscabar las reglas estatuidas en las legislaciones internas, mismas que son de conocimiento público desde antes de acudir al foro para reclamar un derecho o pretensión.

En ese sentido, el accionante, en conocimiento de los términos de ley, debe respetar el mismo y no actuar de forma deliberada, precisamente porque nos encontramos ante un Estado democrático, constitucional y convencional de Derecho, que garantiza la justicia de las partes, llámese entidad o accionantes; por consiguiente, no es lógico reconocer algunos y otros no, deben darse en la misma línea.

Bajo esa perspectiva, la ley de contrataciones públicas positiva reconoce el derecho de acción y para ello contempla su proceder cuando en el artículo 156 contiene el tema de la notificación y en el artículo 160 el procedimiento de apelación, señalando lo siguiente:

“





**Artículo 156. Notificación.** Todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Asimismo, las resoluciones que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas aceptando o rechazando la solicitud de Registro de Proponentes, así como las que emitan las instituciones del Estado ordenando la inhabilitación de un contratista, deberán publicarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

—————> Transcurridos dos días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados en este artículo se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece esta Ley.

Es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección de contratista en los cuales participa y, para ello, debe verificar con frecuencia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos.

En las áreas rurales donde no exista la posibilidad de acceder al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", las notificaciones de que trata este artículo serán publicadas en el tablero de la entidad por el término de dos días hábiles.

**Artículo 160. 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, anunciándola ante dichas entidades dentro de los cinco 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, dentro de los dos días hábiles siguientes al referido recurso, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

La apelación se surtirá en el efecto suspensivo.

”.

El procedimiento legalmente establecido indica que transcurrido dos días hábiles posteriores a la publicación de la resolución por parte de la entidad, se dará por notificado, y a partir de allí, si así lo consideren los proponentes, presentarán o no el recurso de apelación. De manera que, hay que respetar la disposición legal en materia de notificación y luego accionar, no antes, porque dicho ritual procedimental es el que el legislador ha dispuesto en este tipo de procesos y no otro, lo cual tampoco cabe su interpretación porque su tenor es exageradamente claro. No se trata de un tema nuevo para el proponente, sino de conocimiento previo, sin trabas, puro y simple, el cual debió satisfacerse y no saltarselo so pretexto de la tutela Administrativa Efectiva, cuyo alcance también mantiene su tope y no el propósito infinito que quiere darsele a dicho instituto garantista.

Así las cosas, la entidad ha cumplido con su rol, al notificar la nota de intención y por consiguiente, la resolución administrativa de contrato, por lo que no hay indefensión, arbitrariedad ni abuso de poder, al contrario, las garantías han sido respetadas en su máxima expresión. De manera que el administrado ha podido ejercitar su derecho, pero lo que ha ocurrido en esta



oportunidad es que el recurrente no ha obedecido la norma adjetiva, al realizar el anuncio del recurso dentro del término de notificación, tal y como se expone en la siguiente ilustración:

“

|                                          |              |                     |     |
|------------------------------------------|--------------|---------------------|-----|
| RESOLUCION N° ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023 | Resoluciones | 10-04-2023 02:02 PM | Q ← |
|------------------------------------------|--------------|---------------------|-----|

adisa

COMPRAS DENISA

12 ABR 2023

RECIBIDO

Edificio Oceanía Torre 1000  
Piso 29D, Punta Pacífica  
Panamá, Panamá  
Tel. 507-8305132  
Promotoraadisa@gmail.com

Panamá, abril 12 de 2023

Anuncio de recurso de apelación

Ref: ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO – PROVINCIA DE COLÓN, orden de compra No. 10088941-08-17/4510079338

SEÑOR DIRECTOR DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL DE PANAMÁ, E.S.D:

Quien suscribe **HANAN BUHBUT**, en mi condición de representante legal de la sociedad **ADMINISTRACION E INVERSIONES DEL ISTMO S.A. (ADISA)**, por medio de la presente concurro a su digno despacho a fin de presentar en tiempo oportuno **ANUNCIO DE RECURSO DE APELACIÓN** a la resolución No. **ADENL-DNC/L22-087-D.C-2023** del 30 de marzo de 2023 emitida por los señores del Departamento de Compras de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** y publicado en el portal de **PANAMA COMPRA** el día 10 de abril de 2023, para el proyecto denominado **ADICIÓN Y MEJORAS DE ADECUACIÓN A LA FARMACIA DE LA POLICLÍNICA DR. HUGO SPADAFORA FRANCO – PROVINCIA DE COLÓN**, orden de compra No. **10088941-08-17/4510079338** por un monto de **B/.172,934.52** y que en el tenor de su fase resolutoria indica lo siguiente:

De conformidad a la norma citada, los días 11 y 12 de abril de 2023 correspondían a la notificación. En ese sentido, la recurrente debió realizar el anuncio y la sustentación a partir del día 13 al 19 de abril del año que decurre, no antes, para no conculcar con el debido proceso, otra garantía de corte constitucional y convencional que nuestra legislación también reconoce.

*"Artículo 32. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria" (el resalto es nuestro).*

Lo citado significa que la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.**, debió esperar que se cumpliera el tiempo de notificación, es decir, los dos (2) días hábiles siguientes a la publicación, y una vez ejecutoriada el término comentado, proceder con la interposición o anuncio, así como de la sustentación del recurso de apelación. Realizar lo anterior, como en efecto se llevó a cabo, ha provocado la extemporaneidad del anuncio, debido a que la extemporaneidad no solo implica anunciarlo o presentarlo pasado el término, sino que también comprende su realización antes de la ejecución del tiempo adjetivo.

Según la real Academia de la lengua española, extemporáneo significa "impropio del tiempo en que sucede o se hace", "inoportuno, inconveniente". De manera que no es un concepto exclusivo de la manifestación llevada a cabo posterior a un tiempo, sino también con anterioridad, ya que así ha quedado establecido en la ley, es decir, que los tiempos procesales tienen su razón de





ser y sólo corresponde a los sujetos procesales cumplir con el mismo en la forma correcta, por tratarse de normas imperativas de derecho.

El artículo 481 del Código Judicial, supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 establece que: “Todo escrito, para que sea agregado al expediente, se debe presentar dentro del término. Sin embargo, si el interesado insiste en que se le reciba, afirmando que se encuentra en término, el Secretario anotará esta circunstancia en el mismo y lo agregará al expediente. Si el Juez estima que el escrito ha sido presentado en tiempo, le dará el curso que corresponda; si lo considera extemporáneo, así lo declarará mediante proveído de mero obedecimiento, caso en el cual dicho escrito no tendrá valor alguno”.

Resulta extemporáneo el anuncio del recurso de apelación, al no haberse realizado dentro de los tiempos procesales, ya que el mismo debió surgir luego de la notificación del recurso de apelación y no de forma prematura como ocurrió. Por ende, al haberse celebrado de manera inoportuna, tampoco puede validarse la sustentación de dicha acción recursiva presentada a través de la licenciada María Luisa Márquez.

La ley procesal y especial marcan los compases del proceso, el ritual a seguir, señalando un periodo para la publicación, otro para la notificación, anuncio y sustentación y las partes no pueden variarla, adelantándose o postergándolas.

El anuncio al que nos referimos fue realizado en el instante en que la Resolución No. ADENL-DNC/L22-087-DC-2023 de 30 de marzo de 2023 se encontraba notificándose, recordando que transcurrido dos (2) días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados se darán por notificados. Entendiéndose entonces que dicho término era de dos (2) días hábiles siguientes a la publicación y de acuerdo al artículo 160 de la ley de contrataciones públicas, el término para anunciar el recurso de apelación por parte de la empresa **ADMINISTRACIÓN E INVERSIONES DEL ISTMO, S.A.**, lo podía comenzar a correr, luego de surtida la notificación, no antes.

La Ley No.22 de 2006 regula perfectamente lo concerniente a la figura jurídica de la notificación; por ende, no aplica la supletoriedad que refiere el artículo 4 del citado texto legal, toda vez que no existe vacío legal en la disposición. En este sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 2 de mayo de 2003, expuso lo siguiente:

"...

*El artículo mencionado de la Ley 106 de 1973 ha merecido la correspondiente instrumentación por medio de un Acuerdo Municipal, que adopta el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Las Minas. Sin duda, estas son las normas de procedimiento de aplicación preferente por la materia especial de que tratan y no la Ley de procedimiento administrativo general, salvo que el trámite especial adolezca de vacíos o lagunas en ciertas figuras o actos*





*procesales que la Ley de procedimiento común sí contemple, en cuyo caso la supletoriedad se desvanece y deberá aplicarse en forma directa esta última, según se extrae de la razón legal contenida en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000 invocado como fundamento de la demanda” (el subrayado es nuestro).*

La doctrina y la jurisprudencia tienen copiosa información conceptual que ha permitido entender y aclarar el contenido esencial del derecho fundamental al Debido Proceso; contemplándolo como una prerrogativa esencial, dentro del sistema democrático, de contenido prestacional, a través de la cual, el Estado pone en funcionamiento el servicio público de Administración de Justicia,

Así, este servicio público se desempeña procurando el acceso a la jurisdicción mediante la reducción de las exigencias formales; el acatamiento de los protocolos procesales, formas y presupuestos consignados en la Ley para ejercer el Derecho de Acción y presentar toda clase de súplicas o solicitudes ante las Autoridades previamente identificadas en la Ley, a través de los procedimientos descritos en la misma; el suministro y respeto de las garantías mínimas para asegurar un trato igualitario, neutral de parte del operador jurisdiccional, junto con los instrumentos necesarios para garantizar una defensa efectiva.

No puedo entender, pretender garantizar un derecho en detrimento de otro. Ambos preceptos son de suma importancia en nuestro cuerpo normativo, no lo concibo de otra forma, por ende, no puedo discernir, procurar garantizar un derecho por encima de otro. Tampoco resulta lógico que ansiemos interpretar como exigencia excesiva formal a los términos de ley, lo cual considero una aberración en grado superlativo, cuando son esos los que nos demarcan el camino del proceder debido, teniendo presente que también parte del núcleo de la garantía que ocupa a esta Colegiatura, es el de velar por el fiel cumplimiento de la legislación, cuyo trámite principal está el de observar que la acción recursiva sea conforme a derecho, siendo ese el primer análisis que corresponde efectuar al Tribunal como requisito de forma, el cual, de ser acertado le abrirá la puerta para el conocimiento de fondo, antes no.

A propósito del tema de la Tutela Administrativa Efectiva, nuestro más alto Tribunal de Justicia se ha pronunciado en Sentencia de 30 de mayo de 2017, bajo la Ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, en los siguientes términos:

*Lo anterior deviene del hecho que si bien, la parte demandante - como ya hemos anotado- ha presentado con su libelo de demanda un cúmulo de documentos; el no presentarlos o asegurarse que los concedidos y posteriormente presentados constaren clara, completa y debidamente autenticados, no es deber previo de esta Sala, sino en todo caso responsabilidad de su apoderado judicial quien ha debido verificar tal documentación. Ahora bien, es lamentable que se haya perdido de vista tan importante detalle por quienes ocurren en demanda, pero no por ello tiene esta magistratura que romper con un esquema que está establecido por Ley y que se ha aplicado en innumerables resoluciones por demandas que como ésta se ha presentado a esta Sala”.*





*Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida (el subrayado es nuestro).*

También lo ha reiterado la Resolución del 9 de diciembre de 2016, al indicar, en relación a la Tutela Judicial Efectiva, lo siguiente:

*"Respecto a la Tutela Judicial Efectiva, alegada por el demandante, la Sala considera preciso indicar que el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción (...) implica que el actor debe cumplir con los requisitos (...) por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia" (el resalto es nuestro).*

Lo anterior significa que, frente a una genuina garantía que asegura y afianza la efectividad, vigencia, prevalencia y aplicación preferente del contenido de los derechos fundamentales en todas las actuaciones públicas; de lo que se desprenden una serie de obligaciones predicables a las autoridades y servidores públicos, tales como: sujeción al orden jurídico constitucional y legal, garantía de efectividad de los derechos fundamentales, entre otros, que surgen de la Carta Fundamental, específicamente en el artículo 17, es que nos debemos ajustar a las normas, sin excedernos, mucho menos ampararnos bajo la figura de la institución jurídica indicada (tutela administrativa efectiva), tomando en consideración lo que la misma genera, es decir, existe un cuerpo normativo y un conjunto que la Administración debe ponderar al momento de sus decisiones.

Este Tribunal, previa verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al Recurso de Apelación, consideramos que no se debió examinar el fondo por cuanto no llenó las expectativas del proceso, al realizarse el anuncio del recurso dentro del tiempo de notificación.

*Si nos remitimos a las definiciones de maestros procesalistas como Carnelutti, tenemos que proceso es la "suma de los actos que se cumplen para la composición de la Litis". Por su parte, para el procesalista italiano Piero Calamandrei, "el concepto de proceso se ubica más allá de los actos de procedimiento, en razón que exige considerar la estructura y los nexos que median entre tales actos, los sujetos que lo realizan, la finalidad de los principios inspiradores, las condiciones de quienes los producen, los deberes y derechos que están en juego".*

De manera que, si el proceso es el conjunto de actividades ordenadas por la ley, el mismo debe ser cumplido sin reparo, en consecuencia, las partes deben seguir al pie de la letra el ritual y no desapegarse de él. Decir que el anuncio del recurso de apelación es meramente





formal, a mi concepto carece de sentido lógico por cuanto que, de ser un aspecto meramente formal, entonces significaría que se pudiera prescindir del anuncio, cuando tal aseveración no es cierta, ya que, si no consta el anuncio, no sería posible valorar la sustentación del recurso. Ciertamente el contenido del artículo 161 sobre el apego a las normas sería una falacia en cuanto al principio de estricta legalidad de acuerdo a la motivación esgrimida en la resolución mayoritaria. ¿Si al realizarse el anuncio en el tiempo de la notificación resulta una conducta concluyente que valida la actuación; entonces podríamos decir que el apelante podría variar las disposiciones jurídicas en cualquier instante?

No es permisible interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de los tiempos procesales se convierta en una lesión al precepto jurídico de la Tutela Judicial Efectiva; en otras palabras, ésta de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos que la ley señala para el procedimiento de apelación. Tanto el representante especial como el recurrente conocen de la ley, y no es permitido excusarse en la tutela administrativa efectiva para obviar los términos. “Una cosa es el acceso a la justicia, lo otro es arbitrariedad”. Así lo indicó este Tribunal (Corte Suprema de Justicia), entre otros, en Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

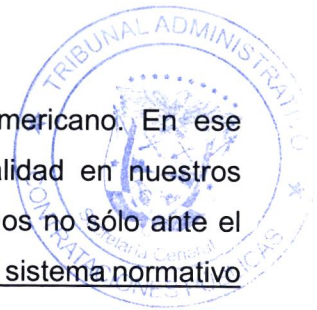
*"7. La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.*

En este punto, resulta indispensable aclarar, que si bien de la garantía de tutela judicial efectiva, se deriva la necesidad de facilitar el acceso a la jurisdicción de manera que la persona pueda rogar el reconocimiento, reivindicación o ejecución de algún derecho a través de un fallo razonado, prohijado por un juez competente e imparcial que haya tramitado el negocio conforme al protocolo normativo; ello no implica relajar en exceso los presupuestos mínimos que deben satisfacer todas las Demandas, así como las exigencias predicables a cada acción en particular. El acceso a la justicia no se le restringe, lo que se vigila es el cumplimiento de la ley, cual mantiene una serie de pasos que no son susceptible de esquivar. De manera que, así como se le exige a la Administración cada paso y el cumplimiento de ley, de esa misma forma el administrado debe obedecer, por ello, resulta contradictorio el fallo mayoritario porque consiente el resquebrajamiento de la normativa, y a la vez se refiere a las garantías judiciales del Pacto de San José y al debido proceso, lo cual no comprendemos. Se trata de un híbrido de situaciones que en nada favorecen a los usuarios del sistema, al no tener certeza de lo dispuesto mediante decisión.

Ante lo manifestado, soy del convencimiento de que en el negocio objeto de estudio el impugnante no cumplió con los presupuestos procesales, al rebasar la norma a su antojo. Resulta que el principio de Estricta Legalidad Procesal es pieza fundamental del Derecho Administrativo, y como tal, rige las actuaciones que en este ámbito se lleven a cabo.

Sobre el particular, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio, señala que "...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de





las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política” (el resalto es nuestro).

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, manifiesta lo siguiente: "El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."

Sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes, constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.

“El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos. A la luz de lo anteriormente dicho, la Corte considera que los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad. De este modo, si las autoridades permiten y toleran el uso de esta manera de los recursos judiciales, los transforman en un medio para que los que cometen un ilícito penal dilaten y entorpezcan el proceso judicial. Esto conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones” (Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101).

Para que se preserve el derecho a un recurso efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención, es indispensable que dicho recurso se tramite conforme a las reglas del debido proceso, consagradas en el artículo 8 de la Convención. Es importante precisar que el artículo 160 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 es una norma de carácter procesal, por cuanto establece el procedimiento que deben aplicar las entidades territoriales en el recurso de apelación y seguir los administrados para hacer efectivos los derechos sustanciales. Por consiguiente, dada su naturaleza instrumental es de orden público, de obligatorio cumplimiento y de aplicación inmediata.

En este tipo de proceso, la entidad publica en el portal electrónico la decisión tomada, de allí corren por imperio de la ley los dos días de notificación, y una vez en firme la comunicación descrita, es que corren los términos para que la apelante anuncie y sustente el recurso que a bien tenga. De acuerdo al fallo mayoritario la apelante renunció al término con que contaba, basándose en una norma distinta a la Ley No. 22 de 2006. No obstante,





a pesar de que el artículo 522 del Código Judicial refiera a la renuncia de término, tal potestad debe informarse, no es automática, ya sea en el acto de notificación o por medio de un escrito. Aun así, de manera clara se ve que dicha disposición procesal no aplica al caso en concreto, por cuanto la notificación es a través del portal electrónico, no de manera personal. En ese sentido, en qué momento la parte va a realizar la renuncia de término si se trata de un acto procesal que decurre por imperio de la ley.

Al respecto de la notificación el jurista colombiano Hernando Devis Echandía nos indica:

"Se entiende por notificación un acto generalmente secretarial, mediante el cual se pone en conocimiento de las partes y en ocasiones de terceros, las providencias que el juez dicta para iniciar el proceso, para adelantar su trámite y para ponerle fin; pero también puede ser un acto de la misma parte cuando se notifica espontáneamente.

Se trata de un acto procesal de suma importancia, pues sin esa comunicación las providencias serían secretas y las partes carecerían de oportunidad para contradecirlas y por lo tanto para ejercitar el derecho constitucional de defensa". (DEVIS ECHANDIA, Hernando. "Compendio de Derecho Procesal" Tomo I, 6ª ed., Editorial ABC-Bogotá, Colombia, 1978, p.489)

Sobre la notificación, señala el procesalista Lino Enrique Palacio lo siguiente:

"a) Las notificaciones son los actos mediante los cuales se pone en conocimiento de las partes, o de terceros, el contenido de una resolución judicial.

Vienen de tal manera a constituir, en primer lugar, un complemento ineludible de las vistas y de los traslados, pues sólo a partir de la notificación de las resoluciones que los confieren nace, para su destinatario, la carga de contestarlos. Son, además, actos integrativos de todo tipo de resolución judicial, cuyo perfeccionamiento y consecuente imperatividad recién se opera a través de su notificación.

De lo expuesto se sigue la doble finalidad que persiguen las notificaciones: por un lado, en efecto, tienden a asegurar la efectiva vigencia del principio de contradicción, y en todo caso determinan el punto de partida (dies a quo) para computar los plazos dentro de los cuales corresponde cumplir el acto o actos procesales ordenados o bien deducir las impugnaciones admisibles respecto de la resolución judicial de que se trate". (PALACIO, Lino Enrique. "Derecho Procesal Civil" Tomo V, 3ª Reimpresión, Editorial Abeledo -Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1990, pp.346-347). (destaca el Pleno).

Para un mejor entendimiento y alcance, la notificación es la actividad adjetiva que da cabida al contradictorio. Es a partir de allí que las partes se dan por enterada del paso siguiente y de la decisión que la Administración ha tomado. Resulta procedente señalar que, el establecimiento de plazos para interponer las acciones dentro de los procesos (recursos, incidentes, excepciones, etc.) tiene por virtud especial, entre otros aspectos, brindar certeza jurídica a la administración y los administrados; en otras palabras, saber a qué atenerse. No debemos permitir que los usuarios del sistema intenten cambiar las reglas del juego a su antojo, sino adecuarse a su tenor literal y obediencia.





En síntesis, mi proyecto iba en camino a declarar no viable el recurso de apelación, de conformidad a las motivaciones expuestas, que no es más que la extemporaneidad del recurso, al realizarse el anuncio en el plazo de la notificación. También, de acuerdo a las garantías procesales examinamos el fondo del asunto, mostrando el incumplimiento de la apelante, quien no reportó avances, sino un 0% de cumplimiento, lo cual dejamos sentado y que sirvió de sustento para la mayoría, y así fundamentar la decisión que nos mantuvo ocupados. El dictamen de mayoría sólo expuso algunos temas allí tratados y no por completo, obviando algunas motivaciones que realizamos.

Entre esas se encuentra que, indicamos no observar abuso de poder, arbitrariedad ni denegación de justicia por parte de la Administración, sino todo lo contrario, el cumplimiento exacto del proceso de resolución administrativa de contrato, con observancias de la ley aplicable. Quien realizó las actuaciones de acuerdo a las disposiciones jurídicas vigentes y en los plazos correspondientes.

Si hoy me permito aceptar la transgresión de la ley al recurrente, mañana debería también avalárselo a la institución, consintiendo, por ejemplo, la omisión de la nota de intención de la resolución administrativa del contrato o la reducción de los términos de cinco días hábiles para que conteste, y a la vez, presente pruebas que considere para publicación pertinente. Por ello, como quiera que las normas están estatuidas para ser cumplidas como un ritual, no podemos llamar excesivo formalismo a lo que la ley ha dispuesto.

Las reglas del proceso se conocen de antemano, o sea, antes de entablar la litis y desde el momento que le permitimos su trasgresión a cualquiera de las partes, se avalaría la distorsión de la normativa, siendo una ventana difícil de cerrar. Las excepciones las da la propia ley, y de acuerdo a la Carta Fundamental nos debemos basar en el debido proceso, y sujetarnos exclusivamente a las disposiciones jurídicas y a la Constitución, no legislando a través de resoluciones, ese no es nuestro rol, sino el de administrar justicia en base a los postulados.

A la apelante se le garantizó el acceso a la justicia, lo que no se le debe permitir es que bajo ese amparo acceder a distorsiones procesales sin fundamentos, pues son ellos mismos los que después se quejan de los desatinos de la Administración. Entonces no podemos decidir bajo reglas diferentes, sino con un enfoque claro y razonado, que sustente los postulados de la justicia sin inclinación de la balanza, pues, así es la única forma de defender el Estado Constitucional, democrático y convencional de Derecho que tanto defendemos.

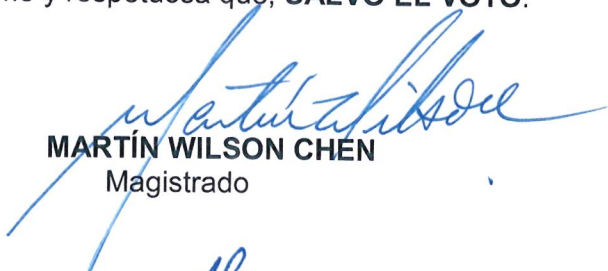
Por otro lado, la Administración ha quedado abiertamente desprotegida, al no remediarse lo concerniente a la fianza de cumplimiento, tomando en cuenta que esta es la fase para solventar los errores de la Institución, quien no se pronunció sobre la garantía indicada, siendo esa otra razón de peso que me impide acompañar a mis distinguidos y apreciados colegas en esta oportunidad.

Por último, *parafraseando* una expresión célebre de un gran amigo y dirigente político, quien llegase a ser constituyente de la Nación y dos veces presidente del primer órgano del Estado en diversas épocas de nuestra vida republicana reciente, quien bajo esa idiosincrasia natural y espontánea como hombre de nuestra campaña, pero más que todo, como educador y estadista, nos dijese: *“Los temas de Estado son siempre conforme a los tiempos dispuestos*



*para ello, es similar a la siembra del arroz en el campo, no lo puedes hacer antes de su época [la de lluvia] porque se muere la semilla y no germinará, y si lo haces después, los aguaceros lo ahogarán y también morirá, pues no lo podrás cosecharle oportunamente dentro del invierno. De igual forma, es como pretender hacerlo para su cocción; si lo haces a fuego muy bajo lo aguachas y si le subes la llama demasiado, lo quemas. Todo debe hacerse conforme a los tiempos previstos e indicados tanto por la naturaleza como por las leyes de la física".*  
Cesar A. Pardo R.

En consecuencia, o, como los razonamientos expuestos no han sido compartidos por el resto de los Magistrados que componen esta Colegiatura, no me queda otra alternativa que expresar de manera firme y respetuosa que, **SALVO EL VOTO.**

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

