



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



INCIDENTE DE DESACATO

EXPEDIENTE No.

192 A-2022

**QUEJA ADMINISTRATIVA
DESACATO:**

POR ACADIA GLOBAL CORP antes (ACADIA
INTERNATIONAL INC).

**Queja administrativa por desacato contra el
MINISTERIO DE AMBIENTE, por
incumplimiento de la Resolución No.195-
2022-PLENO/TACP de 23 de septiembre de
2022, proferida por el Tribunal Administrativo
de Contrataciones Públicas (TACP), dentro
del acto público de selección de contratista
No. 2022-1-08-0-08-CM-033174.**

JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No 108 -2023 de 15 de junio de 2023. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.153 de 08 de mayo de 2020, en su artículo 146, crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020(D.E. 439 de 2020), por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

La **AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE**, convocó el día 26 de julio de 2022, el procedimiento de selección de contratista para la adquisición del **“EQUIPO INFORMÁTICO, PARA LA AMPLIACIÓN DE PUERTOS DE DISTRIBUCIÓN PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES”** con un precio de referencia de **VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS**



SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 20/100 (B/.21,464.20), cuya fecha para la presentación de las ofertas fue señalada para el día 1 de agosto de 2022, en un horario hasta las 1:00 de la tarde para el mismo día, pero a partir de las 1:01 de la tarde, como fecha y hora para la apertura de las propuestas, y así, mediante un acto transparente, público y confiable, adjudicar el procedimiento señalado a la empresa o persona natural que satisfaga las necesidades indicadas en el pliego de cargos, siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución Política y a las leyes complementarias.

La **AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE** luego del trámite correspondiente al procedimiento de Contratación Menor resolvió:

PRC-0062

MINISTERIO DE AMBIENTE
CUADRO DE COTIZACIÓN
DECLARACIÓN DE DESIERTO
[Para Contratación Menor entre 10,000 y 50,000.00 donde ningún proponente cumple con los requisitos mínimos establecidos en el pliego de cargos]

Cuadro de Cotización No. DC-424-2022 del 25 de agosto de 2022.

Por la cual se declara desierto la Contratación Menor No. 2022-1-08-0-08-CM-033174, para EQUIPO INFORMATICO, PARA LA AMPLIACION DE PUERTOS DE DISTRIBUCION PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES..

El Jefe de Compras, la Licda. Rosemary Fraña, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 26 de julio de 2022, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

1. Que el día 8 de agosto de 2022, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

Agregar fila

Eliminar fila

No.	Proponente	Oferta Económica
1	ACADIA INTERNATIONAL INC.	B/ 12,897.78
2	LABTEC, S.A.	B/ 21,464.20

Que la empresa Acadia Internacional, INC., no cumplió con lo solicitado en los requerimientos técnicos (ver nota OI-036-2022) y la empresa Labtec, S.A., no cumplió al ingresar el pacto de integridad sin firma del representante legal de la empresa y este era un documento no subsanable.

Que conforme al procedimiento, luego de verificar las propuestas recibidas, se ha determinado que ninguno de los proponentes cumplió con la totalidad los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos en el pliego de cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], lo procedente es declarar desierto el presente Acto Público, de conformidad a lo estipulado en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar Desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174, toda vez que ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación de la presente resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma:

NOMBRE: ROSEMARY FRANA

CARGO: JEFA DE COMPRAS

Que el día 5 de septiembre de 2022, la empresa ACADIA GLOBAL CORP (ACADIA INTERNATIONAL INC), presentó a través de su representación legal formal recurso de impugnación en contra del Cuadro de Cotización No. DC-424-2022 del 25 de agosto de 2022, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE, mediante la cual decide declarar DESIERTO el acto público de selección de contratista No. 2022-1-08-0-08-CM-033174.



Que dicho recurso de impugnación fue admitido por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas el día 6 de septiembre de 2022 y resuelto mediante Resolución No. 195-2022- Pleno / TACP de 23 septiembre de 2022 (Decisión).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ordenó mediante Resolución No. 195-2022- Pleno / TACP de 23 septiembre de 2022 (Decisión) REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. DC-424-2022 de agosto de 2022, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, a través del cual se declara desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174 y REESTABLECER EL DERECHO VULNERADO ADJUDICANDO a la empresa ACADIA INTERNATIONAL, INC para la adquisición del EQUIPO INFORMÁTICO, PARA LA AMPLIACIÓN DE PUERTOS DE DISTRIBUCIÓN PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES” por la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 78/100 (B/.12,897.78) toda vez que su oferta cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, debidamente publicada en el portal electrónico de “PanamáCompara”, el día 23 de septiembre de 2022.

Posteriormente el representante legal de la empresa ACADIA GLOBAL CORP antes (ACADIA INTERNATIONAL INC), presentó una queja administrativa por desacato, en donde manifestó que, de las órdenes impartidas por el Tribunal, ninguna ha sido cumplida hasta la fecha.

De igual manera señaló que, la Resolución de decisión fue promulgada el día 23 de septiembre de 2022 cuyo término de notificación es a partir del día 26 y 27 de septiembre de 2022, siendo así que el término para dar cumplimiento de lo ordenado inició el día 28 de septiembre de 2022 y culminó el 18 de octubre de 2022, tiempo establecido por la Ley.

Siendo así, han transcurrido más de cuatro (4) meses desde que se venció el plazo de ejecución de la resolución emitida por el Tribunal y a pesar de haber enviado múltiples comunicaciones a la entidad instándolos a la emisión de la orden de compra, la misma ha decidido ignorar la decisión emitida.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Esta colegiatura, de acuerdo a la labor jurisdiccional en sede administrativa considera previo a un pronunciamiento sobre la solicitud planteada, manifestar que el recurso interpuesto ante este Tribunal, es un medio de impugnación, el cual fue incoado en contra del acto administrativo por el cual se declaró desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174, toda vez que a criterio de la entidad



licitante ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, teniendo como fin último que la entidad revocara su decisión. Es decir, que este recurso cumple una función garantista para todo administrado-proponente-ofertante.

En ese sentido cabe destacar que, con relación a la ejecutoriedad de las decisiones del Tribunal señalamos que la doctrina indica que las resoluciones en general (de carácter judicial o administrativa), según el concepto de ejecutoriar expresado por el Profesor Fábrega Ponce¹, se da cuando las resoluciones adquieren firmeza e irrevocabilidad. En ese mismo orden de ideas el profesor Gustavo Humberto Rodríguez, por su parte, sostiene que la ejecutoriedad, junto a la presunción de legalidad y la revocabilidad, constituyen los caracteres del acto administrativo, que derivan de una gran presunción: la de la juridicidad del Estado, en general, y de la administración Pública, en particular. Sobre la ejecutoriedad del acto administrativo, anota que debe distinguirse de la ejecutividad, en tanto que la primera aparece como consecuencia de esta última. Afirma que la ejecutividad “es una propiedad intrínseca del acto: por cuanto que se presume legítimo y debe producir efectos fácticos posteriores, deben éstos ejecutarse, tienen fuerza de ejecución, virtualidad ejecutiva...” Según Rodríguez “... la ejecutoriedad, supone obligatoriedad. Esta es la simple sujeción del administrado al acto.”²

De este modo cabe recordar que la noción de ejecutoriedad del acto administrativo, elaborado por la doctrina colombiana y de la cual se nutre el sistema de derecho administrativo panameño; para que la misma se configure se requiere indispensablemente que se cumplan o verifiquen a cabalidad todas y cada una de las etapas o fases que la Ley establece para el perfeccionamiento del acto administrativo de que se trate; de tal modo que al surtir los efectos que le son propios, **los mismos sean de obligatorio cumplimiento** tanto para el ente estatal que lo suscribe como para el administrado.³ (El subrayado es del Tribunal).

Aunado a lo anterior cabe señalar que, la figura del desacato como señala el autor panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce en su obra titulada Diccionario de Derecho Procesal Civil, que es el “acto dirigido a garantizar el acatamiento respeto a la autoridad del juez cuando se incumplen injustificadamente sus órdenes a

¹ FABREGA PONCE, Jorge. “EJECUTORIAR: es adquirir firmeza e irrevocabilidad una resolución judicial o administrativa”, en el “Diccionario de Derecho Procesal”, Plaza & Janes, Bogotá, Colombia, 2003.

² RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto, “Derecho Administrativo”, Teoría General, Tomo II, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1982, págs..243 y 260

³ Cfr. Fallo de 26 de abril de 1999 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo ponencia del Ex Magistrado Edgardo Molino Mola.



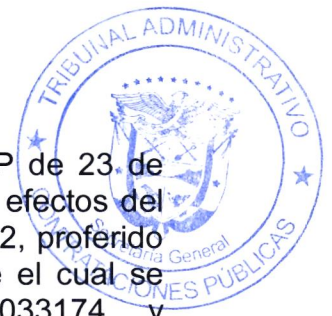
efecto de que cumplan, o según algunas leyes, cuando se le ofende o falta al respeto”⁴. Es importante resaltar al respecto, que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia a acatar lo decidido por este Tribunal en sede administrativa. No puede configurarse el desacato sin la presencia de pruebas fidedignas que acrediten el presupuesto meritado, ni tampoco se da tal desacato cuando el cumplimiento de la decisión de fondo de esta colegiatura depende de comportamientos que debe desplegar exclusivamente el solicitante y no el servidor público censurado.

Vale destacar que según los artículos 1932 y siguientes del Código Judicial, la petición de desacato es una solicitud encaminada a lograr que el Tribunal de la causa sancione a quienes injustificadamente incumplen una decisión suya y especialmente a obligar a quien incumpla dicha decisión a adoptar las medidas necesarias para la pronta ejecución de la misma. por lo tanto, lo que se busca través de una solicitud de desacato es sancionar la conducta del individuo que no ejecuta una decisión o una orden del Tribunal. En suma, el desacato es un mecanismo que ha sido concebido con el fin primario de vencer la actitud contumaz o desafiante de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento del Tribunal, evitando que el obligado debilite, con su conducta, la firmeza de la declaración y condena proferida. Por tanto, el desacato constituye la desobediencia reiterada de cumplir con un mandato.

A. DEL CAUDAL PROBATORIO:

1. Resolución No. 195-2022-Pleno/TACP de 23 de septiembre de 2022 (Decisión), proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante la cual se revoca los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. DC-424-2022 de 25 de agosto 2022, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, a través del cual se declara desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174, toda vez que, ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el día 23 de septiembre de 2022.
2. Queja administrativa por desacato interpuesta por la firma de abogados EJ LEGAL GROUP, en su condición de apoderados judiciales de ACADIA GLOBAL CORP (antes ACADIA INTERNATIONAL INC), por el incumplimiento de la entidad (MINISTERIO DE AMBIENTE), con relación a la precitada resolución.
3. Correos enviados por la empresa ACADIA GLOBAL CORP, (antes ACADIA INTERNATIONAL INC), a la entidad licitante mediante los cuales requiere información sobre el estatus de la publicación de la orden de compra, fechados (18 de noviembre de 2022, 29 de noviembre de 2022, 2 de diciembre de 2022 y 13 de febrero de 2023) respectivamente. Visibles a fojas 031-032-033-034.
4. Resolución No. 036-2023 de 27 de marzo de 2023 (Admisión) mediante la cual admite la queja administrativa por desacato, presentada por el apoderado legal de la empresa ACADIA GLOBAL CORP antes (ACADIA INTERNATIONAL INC) contra el MINISTERIO DE AMBIENTE, por

⁴ FÁBREGA PONCE, Jorge, “Diccionario de Derecho Procesal Civil”, Editorial Plaza & Janés, Colombia, 2004, página 373



incumplimiento de la Resolución No. 195-2022-Pleno/ TACP de 23 de septiembre de 2022 (Decisión), la cual dispuso revocar los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. DC-424-2022 de agosto de 2022, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, mediante el cual se declara desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174 y ordenó REESTABLECER el derecho vulnerado adjudicando a la empresa ACADIA NTERNATIONAL, INC, la adquisición del EQUIPO INFORMÁTICO, PARA LA AMPLIACIÓN DE PUERTOS DE DISTRIBUCIÓN PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES” por la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 78/100 (B/.12,897.78) toda vez que su oferta cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (visible de foja 044-048 del expediente jurídico).

5. A foja 062 del expediente del Tribunal reposa el Informe Explicativo, proferido por el Ministerio de Ambiente, a través del cual hacen constar lo siguiente:

INFORME EXPLICATIVO

ASUNTO: EXPLICACION A AL EXPEDIENTE 192-A-2022 (DESACATO), POR INCUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN N°195-2022-PLENO/TAG DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2022(DESISIÓN), DEL ACTO PÚBLIC DE COMPRA MENOR N°2022-1-08-0-08-CM-033174, CONVOCADO POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, PARA LO SIGUIENTE “EQUIPO INFORMATICO, PARA LA AMPLIACION DE PUERTOS DE DISTRIBUCION PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES”.

1. ANTECEDENTES:

- A- Que luego de la Resolución de Decisión n°195-2022, del 23 de septiembre de 2022, la cual esta entidad había acogido, y se pretendía acatar, pero por razones internas dentro del Departamento de Compras, se dilató la confección de la orden de compras a nombre de ACADIA INTERNATIONAL INC,
- B- Que Enrique Cajar Warren, cotizador que era responsable del acto público de compra menor n°2022-1-08-0-08-CM-033174, salió de vacaciones a comienzos de año y hubo un cambio de jefatura en el departamento de compras, no se procedió con la confección de la orden de compras, al retomar su puesto, el Sr. Cajar, al ir revisando los pendientes, nos percatamos, que no se había hecho la respectiva orden de compras a nombre de ACADIA INTERNATIONAL INC, como nos indicaba la Resolución de Decisión N°195-2022-PLENO/TAG DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2022.
- C- Que luego de recibir un correo el día 13 de febrero del 2023, de parte del Sr. Maxim Brandwajn, Presidente de ACADIA INTERNATIONAL INC, y luego estar en conversaciones con el jefe de la unidad solicitante del equipo, la Dirección de Informática en cuanto a la manera en que se iba a confeccionar la orden de compras, luego de ponernos de acuerdo con la Dirección de Informática para hacer la respectiva orden de compra, ya se había puesto la queja por desacato y estuvimos esperando a que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas fallara.
- D- Estamos en toda la disposición de acatar los mandatos del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Angélica Avila
Jefa Encargada del Departamento de Compras
Ministerio de Ambiente



B. DE LAS NORMAS LEGALES INFRINGIDAS DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN No. 195-2022 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2022:

❖ **TEXTO ÚNICO DE LA LEY 22 DE 2006 ORDENADO POR LA LEY 153 DE 8 DE MAYO DE 2020:**

- **Artículo 2** Glosario. Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

55. Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal independiente e imparcial que conocerá, en única instancia, de:

- a. El recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.
- b. El recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.
- c. El recurso de apelación contra la resolución que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que se impone multa a los servidores públicos.
- d. El recurso de apelación contra la resolución administrativa que dicte la entidad en la que se multa por retraso en la entrega al contratista.
- e. El recurso de apelación contra la resolución que inhabilita al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.
- f. Las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro del término que tiene para resolver.
- g. **Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones.**

- **Artículo 28.** Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte. Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y



metodologías contenidos en el pliego de cargos.

6. Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18.

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

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

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

❖ **DECRETO EJECUTIVO NO. 439 DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020**

➤ **Artículo 219.** Facultades jurisdiccionales. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tendrá las facultades jurisdiccionales siguientes:

1. Conocer, en única instancia, el recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción, el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, o cualquier otro acto que afecte la selección objetiva del contratista.
2. Conocer el recurso de apelación contra la resolución que resuelve administrativamente un contrato e impone la sanción al contratista por incumplimiento del contrato.
3. Conocer el recurso de apelación contra la resolución que emite la Dirección General de Contrataciones Públicas en la que multa a los servidores públicos.
4. Conocer el recurso de apelación contra la resolución administrativa que dicte la entidad en la que se multa por retraso en la entrega al contratista o la inhabilitación al contratista por el abandono de la obra.
5. Conocer el recurso de apelación contra la resolución que inhabilita al adjudicatario por negarse a firmar el contrato.
6. Conocer de la acción de reclamo interpuesta contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario ocurrido durante el proceso de selección de contratista, en los casos que la Dirección General de Contrataciones Públicas no la resuelva en el plazo que establece la Ley.
- 7. Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones.**

En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas actuará en estricto apego a la Ley y en lo



dispuesto en los principios que regulan la contratación pública, para lo cual se utilizarán los medios estrictamente necesarios para resolver, en el menor tiempo posible, los recursos presentados en los términos establecidos en la Ley.

De lo anteriormente expuesto, queda evidenciado que posterior a la Resolución No. 195-2022-Pleno /TACP de 23 de septiembre de 2022, publicada en el portal electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra” el día 23 de septiembre de 2022, luego de notificada la resolución de decisión el día 28 de septiembre de 2022, la entidad estaba en la obligación de cumplir con las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en atención a lo establecido al artículo 164 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 a la letra reza lo siguiente:

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

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

Por lo tanto, podemos observar que, de los precitados artículos, se colige entre las funciones que ostenta el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la de imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones, toda vez que los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley y la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

En ese orden de ideas, el referido artículo 18 establece lo siguiente:

“Artículo 18. Multas a los servidores públicos. La Dirección General de Contrataciones Públicas podrá imponerle al servidor público responsable de haber cometido infracciones o faltas, multas de hasta un 30 % del salario bruto mensual que devengue, en los casos siguientes:

1. Cuando, sin autorización de la Dirección General de Contrataciones Públicas, contrate bienes, servicios u obras previamente codificados e incluidos en la tienda virtual.
2. Cuando no acate la orden de la Dirección General de Contrataciones Públicas de publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” información del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación, del procedimiento especial de contratación o del contrato respectivo.
3. Cuando incumpla las órdenes de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
4. Cuando, sin causa justificada, no remita en el término establecido el expediente del acto público requerido para atender una acción de reclamo presentada.
5. Cuando, sin causa justificada, no remita a la Dirección General de



Contrataciones Públicas en el término establecido en el reglamento copia de la resolución que sanciona al contratista por incumplimiento del contrato u orden de compra.

6. Cuando omita presentar a las autoridades competentes para evaluar y aprobar las contrataciones mediante procedimiento excepcional de contratación la información sobre la concurrencia de otros interesados en un procedimiento excepcional.

7. Cuando no emita el documento de recepción de bienes, servicios u obras en el plazo establecido en el artículo 113 y no explique por escrito los motivos en los que se fundamenta la no emisión.

8. Cuando no utilice los documentos estandarizados aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

9. Cuando no comparezca, sin causa justificada, a la designación que se le hace como miembro de una comisión verificadora o evaluadora o cuando, en su condición el jefe de la entidad licitante, no permita que sus subalternos asistan a tal comparecencia.

10. Cuando no cumpla con los términos establecidos en la presente Ley, por causas directamente imputables al funcionario.

Atendiendo la gravedad de la infracción o falta, según lo dispuesto en el reglamento, las multas se impondrán luego del cumplimiento del procedimiento administrativo general, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan. Las multas serán notificadas a la Contraloría General de la República para el respectivo descuento, el cual será depositado en el Tesoro Nacional.

Contra la resolución que impone la multa procederá el recurso de reconsideración ante la Dirección General de Contrataciones Públicas y el de apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que se surtirán en el efecto suspensivo. (El subrayado es del Tribunal)".

Por lo tanto, de las pruebas se desprende de manera clara, la desobediencia por parte de la entidad al momento de acatar la orden impartida por este Tribunal, toda vez que tal como alude el artículo 164 de Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.

Sin embargo, del informe explicativo proferido por la entidad se señala de manera taxativa que, se pretendía acatar la Resolución de Decisión No. 195-2022 de 23 de septiembre de 2022, pero por razones internas dentro del Departamento de Compras, se dilató la confección de orden de compras a nombre de ACADIA INTERNATIONAL, INC.

Cabe destacar que, dicha decisión fue publicada el día 23 de septiembre de 2022, con lo cual la entidad debía cumplir lo ordenado en un período de (15) días hábiles a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso es decir hasta el 18 de octubre de 2022, para hacer efectivo el cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal, por lo que, de los argumentos externados por la entidad, no se encuentra asidero jurídico, que justifique las actuaciones desplegadas por parte de la entidad, que inciden en una falta administrativa debido a la no ejecución de una orden desde el momento de la ejecutoria de la resolución de decisión a la fecha.



Advertimos que, la conducta referida por parte de los funcionarios encargados para la ejecución y confección de la orden de compra, es inaceptable, toda vez que las órdenes impartidas por este Despacho no pueden quedar en la incertidumbre de aquellos que deben cumplirlas.

Aunado a que desde la ejecutoria de la resolución de decisión hasta la interposición de la queja por desacato, han pasado más de cinco (5) meses, tiempo suficiente, para ejecutar la disposición emanada de dicha resolución, esto en atención a lo manifestado por parte de la entidad en su informe explicativo cuando refiere que luego de ponerse de acuerdo con la Dirección de Informática para hacer la respectiva orden de compra, ya se había puesto la queja por desacato motivo por el cual esperarían a que este Tribunal colegiado fallara, con lo cual, es inconcebible que hayan pasado tanto tiempo para confeccionar una orden de compra, la cual de igual manera se encuentra pendiente de ser emitida, por los motivos expuestos con anterioridad por la entidad.

Por ende, consideramos que, existen elementos suficientes para declarar en desacato a la entidad licitante por incumplimiento de la orden impartida por este Tribunal mediante Resolución de Decisión No. 195-2022 de 23 de septiembre de 2022, tomando en cuenta el tiempo precluido para la respectiva confección de la orden de compra y la manifestación por parte de la entidad en cuanto a la falta de actuación por parte de esta respecto a la orden impuesta por este Tribunal, a través de su informe explicativo.

Según los artículos 1932 y siguientes del Código Judicial, la petición de desacato es una solicitud encaminada a lograr que el Tribunal de la causa sancione a quienes injustificadamente incumplen una decisión suya y especialmente a obligar a quien incumpla dicha decisión a adoptar las medidas necesarias para la pronta ejecución de esta. Por lo tanto, lo que se busca a través de una queja de desacato es sancionar la conducta del individuo que no ejecuta una decisión o una orden del Tribunal.

Por lo tanto, el Tribunal de la causa, previa revisión del escrito de “QUEJA ADMINISTRATIVA POR DESACATO”, presentada por el apoderado legal de la empresa ACADIA GLOBAL CORP antes (ACADIA INTERNATIONAL INC) contra el MINISTERIO DE AMBIENTE, por no acatar la Resolución N° 195-2022- Pleno / TACP de 23 septiembre de 2022 (Decisión), y sobre la base de las normas supletorias (Ley 38 de 2000 y Código Judicial), es del criterio que se debe decretar el desacato por parte de este Tribunal por no cumplirse las órdenes impartidas dentro del término de Ley, por parte de la entidad licitante.

Por lo tanto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, dispone:

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR en desacato al Jefe de Compras del MINISTERIO DE AMBIENTE, por el incumplimiento de la Resolución No. 195-2022-Pleno/TACP de 23 de septiembre de 2022 (Decisión), la cual dispuso revocar los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. DC-424-2022 de agosto de 2022, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, mediante el cual se declara desierto el acto público No. 2022-1-08-0-08-CM-033174 y REESTABLECER EL DERECHO VULNERADO ADJUDICANDO a la empresa ACADIA INTERNATIONAL, INC para la adquisición del EQUIPO INFORMÁTICO, PARA LA AMPLIACIÓN DE PUERTOS DE DISTRIBUCIÓN PRINCIPAL (SWITCH CORE), PARA CONEXIONES A NUEVOS SITIOS REGIONALES” por la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 78/100 (B/.12,897.78) toda vez que su oferta cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos

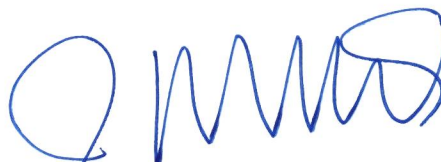
SEGUNDO: COMPULSAR copias a la Dirección General de Contrataciones Pública, a fin que proceda en base al artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, a imponer la multa correspondiente en virtud de la falta administrativa cometida, al funcionario encargado de llevar a cabo el acto de selección de contratista.

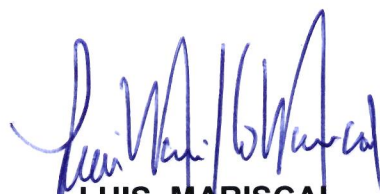
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”.

CUARTO: SE LE ORDENA a secretaria incorporar el cuadernillo contentivo de la solicitud de desacato presentada por el representante legal de la empresa ACADIA GLOBAL CORP antes (ACADIA INTERNATIONAL INC), identificado como expediente No. 192-A-2022 al expediente jurídico principal.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias. .

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


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 QUEJA ADMINISTRATIVA POR DESACATO PRESENTADO POR EL PROPONENTE ACADIA GLOBAL CORP., A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, POR PRESUNTAMENTE HABERSE INCUMPLIDO LA RESOLUCIÓN No. 195-2022-PLENO/TACP DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2022, PROFERIDA POR ESTE TRIBUNAL.

A continuación, expreso las razones por las que no estoy de acuerdo con el Fallo de mayoría plasmado en la resolución por medio de la cual se le aplica desacato de manera impersonal al jefe del Departamento de Compras del Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución No.108-2023 de 15 de junio de 2023, por el supuesto desobedecimiento a la Resolución No.195-2022-Pleno/TACP de 23 de septiembre de 2022, proferida por este Tribunal.

Con fundamento en el principio de legalidad, las competencias correspondientes a la imposición de multas por vulneración de los efectos del Artículo 164 del Texto Único de la Ley de Contratación Pública, por no cumplir las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, competen al propio Tribunal por imperio de la ley de las contrataciones públicas y no pueden delegarse en favor de la Dirección General de Contrataciones Públicas; situación que a su vez vulnera flagrantemente garantías fundamentales consagradas tanto por nuestra propia Constitución Política de la República de Panamá, como lo establece el Artículo 32, en cuanto al Debido Proceso, así como evidentemente, de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en particular sobre los efectos del Artículo 8 de la misma Convención, siendo consecuentemente vulnerada con ello, todo lo correspondiente al principio de convencionalidad, al establecer que le atribuyen a otra entidad carente de la competencia imprecada, conduciéndole consecuentemente a la correspondiente vulneración por una imposición sancionatoria, sin imputar los cargos de incumplimiento de las órdenes impartidas por el propio tribunal, así como el traslado de dichos cargos, a la vez de omitirle el otorgamiento de la oportunidad procesal para gestionar la defensa técnica; llevándose de bruces todo el procedimiento administrativo, que al respecto establece la propia ley 38 de 2000, en relación a los efectos del derecho sancionador que establece la doctrina Procesal Administrativa.

La resolución a la que nos oponemos es una clara evidencia de transgresión de derechos, por cuanto que se pretende sancionar sin un procedimiento administrativo sancionador, en donde ni siquiera se le corra traslado al funcionario presuntamente responsable para que presente sus descargos, violándose con ese actuar el derecho al ser oído. La Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) ha establecido



que, de conformidad con la Convención Americana, los Estados parte están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto de San José a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).

En términos convencionales, el debido proceso se traduce centralmente en las *garantías* judiciales reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías (en realidad auténticos derechos) que condicionan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben observar *las debidas garantías* que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Así, las garantías consagradas en el artículo 8 del Pacto de San José consisten en el derecho de toda persona 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 o administrativa formulada en su contra. Al respecto, y en consonancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado de manera amplia, las garantías procesales establecidas en el artículo 8.1 que abarcan el derecho a ser oído en el proceso, a ser juzgado ante un tribunal competente e imparcial, el deber de motivar las resoluciones, a obtener una resolución dentro de un plazo razonable y el derecho de defensa dentro de todo procedimiento llevado en contra del inculcado.

Aparentemente, de conformidad a la evidencia que se desprende del portal electrónico “PanamaCompra” estamos ante un desacato; sin embargo, no se ha emprendido una investigación a fin de determinar las razones por la cual no se ha ejecutado la decisión del Tribunal. Tampoco se sabe quién o quiénes son los responsables, porque no se le ha realizado el procedimiento de ley a los presuntos culpables ni la imputación para luego determinar la sanción. Sanción que debe ser determinada, así como también el funcionario responsable y no de manera impersonal o abstracta como en efecto ha ocurrido.

Respecto del derecho de defensa (8.2.c), el Tribunal Interamericano ha señalado que debe poder ejercerse desde que se señala a una persona como posible autor o participe de un hecho y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo la ejecución de la sentencia. De esta manera, sostener lo opuesto implicaría supeditar las garantías convencionales que protegen el derecho de defensa, a que la investigación se encuentre en determinada fase procesal, dejando abierta la posibilidad de que con anterioridad se afecte un ámbito de sus derechos a través de actos de autoridad que desconoce a los que no puede controlar y oponerse con eficacia, lo cual es evidentemente contrario a la Convención Americana. Impedir que una persona ejerza su derecho de defensa, como



ha ocurrido en el presente caso desde que se inicia un proceso que la involucra y la autoridad dispone o ejecutan actos que implican afectación de derechos, es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona. Hay que recalcar que el Tribunal no ha realizado ningún acto de investigación para esclarecer los hechos, ha procedido a condenar posterior a la admisión, ignorando que Parte del derecho de defensa que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte IDH tiene un vínculo directo con el hecho de que este derecho obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo. De esta forma, el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Interamericano ha considerado una serie de garantías mínimas derivadas del artículo 8.2 del Pacto de San José, y que se vinculan directamente con el derecho de defensa. Derecho con el que no ha contado la persona abstracta de la resolución bajo examen. Y digo abstracta, porque la decisión mayoritaria no especifica al funcionario a la que va dirigida la sanción, que de paso involucra a la DGCP para que sea esta quien aplique la multa que se contempla en el artículo 18 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, lo cual no comprendemos, dado que en primer lugar le correspondería al TACP establecer la sanción y ejecutarla y no mediante terceros. Y, por otro lado, el catálogo de sanciones que de ese artículo se observa, no es para casos de desacatos al Tribunal. Son causales que aplica exclusivamente a la DGCP en determinados casos allí contemplados y tienen que ver con desatenciones a la Dirección General de Contrataciones Públicas y no al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Realizar esa acción sería trasgredir las normas que en materia de sanciones disciplinarias se refiere, pues, en primer lugar, las sanciones deben ser determinadas y bajo la figura del juez natural, trasladar la ejecución sería un acto de arbitrariedad que no puedo avalar bajo ninguna circunstancia.

Si bien se advierte la existencia de una supuesta falta de cumplimiento o acatamiento de la decisión de una resolución administrativa del tribunal por parte de una entidad, no existe dentro de la ley especial que nos gobierna, la cual es imperante, restrictiva y muy específica en particular, que nuestras facultades y competencias están adscritas bajo los efectos particulares del Artículo 146, y en lo atinente al tema hoy expuesto, en el numeral 7 cual advierte que se trata sobre la existencia e imposición en una persona física o sea, en el servidor público que incumple con lo demandado y en el evento de compulsarla la competencia de la sanción a la Dirección de Contrataciones Públicas DGCP; no se le podrá endilgar a ésta por no poder cumplir, siendo un ente público, como se pretende por vuestra resolución mayoritaria, por lo que se está vulnerando el principio de legalidad, situación que nefastamente es conducirnos a una arbitrariedad y extralimitación de funciones.



Al pretender la instrumentación de un procedimiento civil, como si se tratase de un litigio entre particulares, se desconoce a la propia administración pública, la cual tiene ceñida una jurisdicción y una doctrina procedimental específica, como lo es la del Derecho Administrativo y su procedimiento administrativo correspondiente, cual inclusive es mucho más garantista. Se le desconoce inclusive que la propia ley de carrera administrativa tiene también aparejada una serie de garantías al servidor público, por lo cual debió correrse en traslado a la Dirección de Recursos humanos de la Entidad (MI AMBIENTE), al ser parte de un procedimiento administrativo sancionador.¹

Con lo cual, si bien es cierto bajo los efectos de la integración normativa complementaria que se reconoce en los artículos 4,25,35 del Texto Único de nuestra ley, cual nos gobierna, se advierte que les serán aplicables siempre y cuando, se salvaguarde la jerarquía de las normas (Constitución, la Convencionalidad, entre otras) y que no sean contrarias al interés público, los fines y principios de la ley de contratación pública, no se puede pretender aplicar indiscriminadamente pues de lo contrario se atentaría aberrantemente contra todo nuestro sistema jurídico; principio procesal existencial de la jurisdicción y de la competencia.

Es precisamente con fundamento en el principio de la Tutela administrativa efectiva, cual advierte en doctrina el tratadista Joan Pico Junoy, citado como parte de la Jurisprudencia por nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia en Pleno, Acción de Amparo. Sentencia 998-08. 31 de mayo de 2010. Magistrado Harley J. Mitchell D. Registro Judicial de mayo de 2010, p.94 y ss., que reconocemos el derecho que tienen los investigados al derecho de tener en debida forma la formulación de cargos y el conocimiento de los tales como transcribimos a continuación:

“...
El derecho a la tutela efectiva según Joan Picó Junoy, tiene, igualmente, un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso la jurisdicción, el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales y el derecho al recurso legalmente previsto. (PICÓ, JUNOY, Joan; Las Garantías Constitucionales del Proceso, José María Bosch Editor, Barcelona, España, 1997, Pág. 40)
....
....”

Del mismo modo exalta nuestro máximo tribunal de justicia, al respecto:

“...
El derecho a la jurisdicción reconoce a todo individuo la posibilidad de acceder a los tribunales de justicia a fin de reclamar o exigir el reconocimiento de un derecho o interés legítimo.
...”.

¹ Véase el Título VIII Régimen Disciplinario, artículos 147, 148, 149, 150, 154, 155 y s.s. Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa. Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula y establece la Carrera Administrativa.



Actuar de forma diferente a lo allí legislado, contraria la ley y transgrede los derechos subjetivos del presunto transgresor de la decisión del Tribunal (Resolución No.195-2022-Pleno/TACP de 23 de septiembre de 2022, proferida por este Tribunal), consignados tanto en la ley especial, la Constitución Política de la República y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, obedecidos por la República de Panamá en virtud del artículo 4 de la Carta Fundamental, que indica que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, al limitarle el derecho de defensa que la ley le reconoce en este tipo de actuaciones.

La Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 8, que regula las garantías judiciales, numeral 2, acápite b., reconoce la comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada. Recordemos que, y aunque el acápite b, hace referencia a un proceso penal, es harto conocido que el instrumento convencional es aplicable, además en el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, es allí en donde entra en escena el Derecho Administrativo.

“

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

La garantía menoscabada se basa fundamentalmente en que, si la norma apunta a la tutela judicial efectiva, refiriéndose a un debido proceso, el Tribunal debió realizar todos los actos tendientes para lograr los objetivos y garantizar de paso los derechos del investigado, y una vez la información completa sacar sus conclusiones.

El derecho de respetar los términos y trámites, específicamente lo que encierra el proceso debido en cada momento en la toma de decisiones, cualquiera que sea el escenario, debemos ajustarnos y girar nuestras miradas hacia el control de convencionalidad y en ese sentido, instrumentando el debido proceso, por ser la República de Panamá parte de la serie de instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Como referimos anteriormente, cuando el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos refiere a las “Garantías Judiciales”, no significa que no puede ser aplicada a las autoridades administrativas, por el contrario, su alcance recorre a todo operador de justicia en cualquiera de sus instancias o momentos



procesales, y sobre ese aspecto la Corte Americana de Derechos Humanos se ha dirigido, en donde podemos citar la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso Claude Reyes y otros vs Chile, veamos, entre otras.

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

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

Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319 151. La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no sólo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa. 152. En términos convencionales el debido proceso se traduce centralmente en las “garantías judiciales” reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del ius puniendi del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben



observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Asimismo, otras disposiciones de dicho instrumento internacional, tal como los artículos 7 y 25 de la Convención, contienen regulaciones que se corresponden materialmente con los componentes sustantivos y procesales del debido proceso. En el Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú, que se refería a las ejecuciones extrajudiciales de líderes sindicales, la Corte Interamericana sostuvo que las exigencias del artículo 8 de la Convención “se extienden también a los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial [...]”. Por lo tanto, desde el inicio de las primeras diligencias de un proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho del imputado a la defensa. Asimismo, deben concurrir los elementos necesarios para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos, lo cual implica, entre otras cosas, que rija el principio de contradictorio. En el mismo sentido: Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 178; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 17020, párr. 152; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 144; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 31621, párr. 174. 1.2 Interpretación Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo (el subrayado es nuestro).

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

Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En el mismo sentido: Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana.



Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 311 (el subrayado es nuestro).

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

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

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

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

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

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

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

Es por lo anterior que, en relación con este derecho y garantía del debido proceso, la jurisprudencia, así como los Tratados y Convenios Internacionales lo han reconocido, como parte del derecho al debido proceso, del cual las partes gozan de una serie de garantías procesales como lo son: la oportunidad de acceder

válidamente a los tribunales de justicia y obtener una decisión o resolución judicial en base a lo pedido; ser juzgados en un proceso previamente determinado por la ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; ser escuchado en el proceso, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos.

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

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

Desde la óptica de Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hasta la metamorfosis de los derechos humanos, que tienen como pilar a las personas, tanto el Derecho Público como los órganos estatales han enfatizado en la efectiva protección de los derechos fundamentales o lo que se conoce doctrinalmente como los mínimos vitales, para así alcanzar lo que actualmente se habla de un Estado con enfoque social y democrático de Derecho. Y es precisamente el legal reconocimiento de esos derechos lo que escucha el dinamismo de la sociedad para contar con mejores administraciones públicas, siendo la línea que ha seguido nuestra legislación con un enfoque más prístino, a fin de evitar o coartar las prácticas corruptas y que recientemente ha alcanzado el carácter de derecho fundamental como el derecho a una buena administración; buena administración que merecemos cada uno de los objetivos del Derecho Administrativo.

Para Oliver Castañedas Correa, "pensar que el aparato gubernamental en su conjunto debe cumplir los fines para lo cual fue creado, resultaría una obviedad, decir que la realidad del funcionamiento de las Administraciones públicas es mucho más compleja de lo que parece, sonaría superfluo; o bien expresar que las distintas realidades de quienes integran las filas del servicio público, contribuyen en gran medida a esa complejidad, quizás sería innecesario". Lo cierto es que estamos ante una realidad cuyo origen



proviene de la propia ley, para, a menos tener una aproximación a lo que el Derecho Administrativo denomina “una Buena Administración”.

Si estudiamos el Derecho Administrativo desde sus raíces, es fácil recordar que dentro de las finalidades del Estado como forma de organización de una comunidad política, estriba o se conjunta en la constante búsqueda del bienestar de sus integrantes (colectividad), pero esa labor no se realiza sola o con meros patrones filosóficos o doctrinales que en nada aportan al bien común sino se llevan a la práctica, que es lo que realmente debe ser valorado, a través de las herramientas, mecanismos, órganos e instituciones conjugados con el Derecho para cumplir con los postulados o principios hartamente mencionados como lo son la justicia, el bien común y la seguridad jurídica.

Es importante traer a colación, recordar o reflexionar que de forma visionaria e incluso antes del reconocimiento de la teoría del control de convencionalidad en el sistema interamericano, este proceso especial incluyó como derechos humanos justiciables, aquellos derechos humanos contenidos en los Convenios internacionales de derechos humanos suscritos por la República de Panamá, pero reconocidos o materializados a través de una ley de la República. Y es que, en la actualidad, a la luz de la teoría del control de convencionalidad que surge, como es de todos conocido, a través del caso *Almonacid Arellano Versus Chile* en Sentencia de 26 de septiembre de 2006, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos utiliza por primera vez, el término teoría de control de convencionalidad, para referirse a una importante obligación para todos los Estados parte:

*"La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana." (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 124).*

Dicha teoría del control de convencionalidad, sintetizada en su desarrollo jurisprudencial actual, aspira a que los Estados parte del sistema interamericano inviten tanto a jueces como a todas las autoridades, a realizar ese control, que no es más que un test de compatibilidad entre los derechos y obligaciones asumidas por los Estados y que se consagran en el *Corpus Iuris Interamericano* y la normativa interna o política interna del Estado parte, según sea el caso.

Es por esa razón que mediante dicho control es que se obliga a toda autoridad, pero en especial a todos los jueces a:

"...velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales y que no sea mermado o anulado, por la aplicación de normas internas y lista las características del control de convencionalidad, en que el juez nacional y el juez interamericano, se convierten en guardianes de la convencionalidad de las leyes y que tiene además, un carácter difuso, ya que todos los jueces deben aplicarlos en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes; es un control ex officio, puesto que todos los jueces deben realizarlo, aunque no lo soliciten las partes; y en un bloque de convencionalidad, que significa que el control de convencionalidad, debe ser extendido al corpus iuris interamericano, así como a las opiniones consultivas y criterios derivados de las medidas provisionales y supervisión del cumplimiento de las sentencias por parte de la Corte IDH." (Chen Stanziola, M. (2020). Teoría del control de convencionalidad: un cambio de paradigma: Colombia. Ediciones Nueva Jurídica, p. 31).

En síntesis, las normas y la convención aspiran a realizar los trámites de ley, y que tratándose de Derecho Administrativo Sancionador, el mismo mantiene los mismos lineamientos o tratamiento que surge del Derecho Penal. En consecuencia, se debió investigar el caso en particular, resolver los descargos y el período probatorio, para luego proceder con la sanción y no condenar en abstracto, a través de terceros y sin un catálogo de sanciones, con sanciones indeterminadas que es imperdonable tanto en el Derecho penal como en el Derecho administrativo.

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



