



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE N°: 135-2024

APELANTE: AÍDA ISABEL MARTÍNEZ MÓRTOLA

ACTO APELADO: Resolución Administrativa N°847-2024 de 12 de septiembre de 2024, por la cual la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, resolvió administrativamente el Contrato N°DGCP-083-2024 de 2 de abril de 2024, suscrito con AÍDA ISABEL MARTÍNEZ MÓRTOLA, correspondiente al procedimiento excepcional N°2024-1-27-0-08-PE-000001.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

Resolución N°023-2025-TACP de 6 de marzo de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

El artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en adelante Ley 22 de 2006), establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los recursos de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP o entidad), invitó a presentar expresiones de interés, mediante procedimiento excepcional, cuyo expediente electrónico se encuentra visible a través de *PanamaCompra*, en el acto público N°2024-1-27-0-08-PE-000001, para el “**Servicio de Consultoría para la Ejecución de los Proyectos de Fortalecimiento de la Transparencia en las Compras Públicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas**”, mediante Acuerdo de Donación de Alianza de Gobierno Abierto N°TF0B6270, para el “**Proyecto de Transparencia de Contratación Abierta e Infraestructura Pública de Panamá**”.

Mediante la Nota N°DGCP-DS-DIPEC-303-2024, de 25 de marzo de 2024, publicada en *PanamaCompra*, el 25 de marzo de 2024, la Dirección General de Contrataciones Públicas, **AUTORIZÓ** la contratación mediante procedimiento excepcional a la Licenciada AÍDA ISABEL MARTÍNEZ MÓRTOLA, para el “**Servicio de Consultoría para la Ejecución de los Proyectos de Fortalecimiento de la Transparencia en las Compras Públicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas**”, durante el periodo de doce (12) meses, comprendido del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, por un monto total de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00).



En consecuencia, la entidad suscribió con la distinguida abogada Aída Isabel Martínez Mórtola, el Contrato N°DGCP-083-2024 de 2 de abril de 2024, refrendado por la Contraloría General de la República, el 21 de mayo de 2024 (Tomo 1, fs. 126 a 131 del expediente administrativo).

El contrato, pese a haber sido refrendado el 21 de mayo de 2024, inició en su ejecución unos meses antes, según la entidad, habida cuenta de *“la importancia del compromiso institucional ante los distintos organismos internacionales que participan en varios de los proyectos de nuestra entidad y además apoyan de manera técnica y/o financiera, requería que se continuara con la preparación o ejecución de estos, para así garantizar el traslado de los fondos de las cooperaciones técnicas no reembolsables, la obtención de financiamientos privados, y nuevas asistencias técnicas y financieras durante el año 2024”*, según se desprende de la nota de Justificación de recibo anticipado, identificada como N°DGCP-DS-276-2024 de 19 de marzo de 2024 y publicada el 20 de marzo de 2024 en *PanamaCompra*.

Posteriormente, el 30 de agosto de 2024, la entidad publicó la nota N°DGCP-DS-1202-2024 de 30 de agosto de 2024, por la que comunicó al contratista su intención de resolver administrativamente el referido contrato, concediéndole el término de cinco (5) días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes.

Así pues, el 13 de septiembre de 2024, la entidad publicó en *PanamaCompra*, la Resolución N°847-2024 de 12 de septiembre de 2024, por la cual resolvió administrativamente el Contrato N°DGCP-083-2024 de 2 de abril de 2024, por el *“incumplimiento, al no cumplir su función como coordinadora, toda vez que no realizó el seguimiento adecuado a las actividades programadas para el desarrollo de los componentes establecidos en la cláusula cuarta del contrato, originando con la falta de ejecución, el incumplimiento del “Proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá”*. Aunado al hecho de que el Banco Mundial no concederá una prórroga al financiamiento destinado al Proyecto y cuya fecha de terminación fue el 31 de julio de 2024, consideraron que no era necesario continuar con la contratación de la consultora, toda vez que ha culminado el proyecto. Como consecuencia se inhabilitó a Aída Isabel Martínez Mórtola, por el término de un año.

El 2 de diciembre de 2023, la licenciada Aída Isabel Martínez Mórtola, actuando en su propio nombre y representación, promovió recurso de apelación, en contra de la Resolución N°847-2024 de 12 de septiembre de 2024.

II. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante la nota N°DGCP-DS-DJ-1403-2024 de 26 de septiembre de 2024 (f. 146 del expediente jurídico), el Director General de Contrataciones Públicas remitió expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del Contrato N°DGCP-083-2024 de 2 de abril de 2024, integrado por dos (2) tomos, con un total de 708 fojas, según el Informe Secretarial de 27 de septiembre de 2024, que reposa a foja 148 del expediente jurídico.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

En el escrito presentado por la parte actora, visible en *PanamaCompra*, así como de foja 022 a 063 del expediente jurídico, se opuso a la resolución administrativa del referido contrato, alegando lo siguiente:



La Resolución Administrativa del Contrato señala que el proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, era financiado por una Cooperación Técnica No Reembolsable, del Fondo Fiduciario de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), el cual es administrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como el Banco Mundial. Sin embargo, indica también que en la carta acuerdo de donación de dicho proyecto, finalizaba el 31 de diciembre de 2023 y que se solicitaron dos extensiones a la fecha de cierre del proyecto, las cuales fueron otorgadas, siendo la nueva fecha de cierre el 31 de julio de 2024.

Dicho proyecto era encabezado por un Coordinador y conformado por un equipo de trabajo, además, dentro de su alcance establecía diez (10) servicios a brindar a la DGCP. Estos servicios específicos eran: Elaborar términos de referencia para la contratación de consultores y servicios requeridos para los proyectos de la consultoría, así como coordinar las gestiones de contratación de consultores y servicios de la consultoría y monitorear la entrega de los productos correspondientes.

Los mismos fueron cumplidos en las seis (6) actividades, sin embargo, la DGCP alega que los mismos no se ejecutaron a cabalidad. La contratación de un consultor individual "Líder", para el desarrollo de aseguramiento sobre proyectos de infraestructura pública, bajo el proceso N°PA-DGCP-365689-CS-INDV, fue realizada y adjudicada, según consta en la notificación de Adjudicación N°006-2024 del 8 de mayo de 2024 y publicada en el portal de "PanamaCompra" en el acto público N°2024-1-27-0-08-LP-003027, con los documentos de adquisiciones del proceso.

Este trámite fue llevado a la Contraloría General de la República para su respectivo refrendo, sin embargo, el mismo fue devuelto para subsanaciones, las cuales fueron realizadas y el expediente se entregó a la Secretaría General de la entidad para que se entregara posteriormente a la Contraloría General y que lo refrendaran. Lo que seguía era dar el seguimiento y monitorear la entrega de los productos correspondientes, pero esto no se pudo realizar debido a que la consultora ya no tenía acceso a ninguna documentación porque se entregó todo a la secretaria general para levantar el informe de auditoría.

SOLICITUD DE PRÁCTICA DE PRUEBAS:

1. Solicitamos al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que peticione a la Dirección General de Contrataciones Públicas una prueba de informe en relación a si mi persona, AÍDA MARTÍNEZ, con cédula No. 8-809-1342 he sido sancionada anteriormente con alguna inhabilitación, para demostrar la falta de reincidencia.
2. Se solicite a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** el expediente físico del **CONTRATO NO.DCGP-083-2024 PARA LA PRESTACIÓN DEL "SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS**



PÚBLICAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”, POR 12 MESES DE ENERO A DICIEMBRE DE 2024, PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL NO.2024-1-27-0-08-PE-000001.

3. Solicitar a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** evidencia del nombramiento del Auditor de la entidad a cargo de la auditoría al **CONTRATO NO.DCGP-083-2024**, para validar el periodo del ejercicio de sus funciones y su experiencia como Auditor.
4. Solicitar a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** documentación con las instrucciones dadas al Auditor para la ejecución de la auditoría al **CONTRATO NO.DCGP-083-2024**.
5. Solicitar a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** el estado de los trámites de las gestiones de cobro presentadas, por mi persona, **AÍDA MARTÍNEZ**, correspondientes a los meses de julio y agosto de 2024.
6. Solicitar a la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** que certifique mediante nota o declaración jurada si han realizado comunicación a mi persona, posterior al 17 de julio de 2024, y que detalle las razones por las cuales no se me ha entrevistado ni permitido culminar la ejecución del **CONTRATO NO.DCGP-083-2024**.

Junto al escrito presentado, por la licenciada Aída Martínez, aportó y adujo las siguientes pruebas:

“ ...

1. Copia simple de la Carta Acuerdo de Donación firmada entre el Banco Mundial y la República de Panamá, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y su traducción no oficial al español.
2. Copia simple del Contrato N°DGCP-083-2024.
3. Copia simple del acta de la Unidad de Bienes Patrimoniales, en la cual consta la entrega de la computadora portátil con placa 2759, el día 17 de julio de 2024.
4. Copia simple del acta de la Unidad de Bienes Patrimoniales, en la cual consta la entrega de la tableta con placa 2308, el día 17 de julio de 2024.
5. Copia simple del Informe de avances correspondiente al mes de julio de 2024.
6. Copia simple de la Gestión de cobro correspondiente al mes de julio de 2024.
7. Copia simple del Informe de avances correspondiente al mes de agosto de 2024.
8. Copia simple de la Gestión de cobro correspondiente al mes de agosto de 2024.
9. Copia simple del recibido de los descargos presentados el 6 de septiembre de 2024.
10. Informe Administrativo de la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** donde indica que uno de los adjuntos de los descargos no sería publicado en el portal “PanamaCompra”.
11. Copia simple del recibido de la nota de 9 de agosto de 2024 dirigida al Director General de la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**.
12. Copia del recibido de la nota de 26 de agosto de 2024, dirigida al director general de la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**.
13. Compromiso No.1 Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura, del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025 de Panamá, páginas 15-25.
14. Expediente electrónico del **PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL No.2024-1-07-0-08-PE-000001** visible en el portal “PanamaCompra” v3”.

V. LAS PRUEBAS



Respecto a las pruebas aportadas por el recurrente junto con su escrito, en atención al artículo 143 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, fuente supletoria del proceso que nos ocupa, el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de estas, mediante Resolución N°085-2024-TACP de 11 de diciembre de 2024 (Pruebas).

En la referida resolución, se solicitó de oficio a la Dirección General de Contrataciones Públicas, así como, a la Contraloría General de la República, y a la recurrente para que remitieran pruebas de informe con el objetivo de aclarar algunos aspectos relacionados con el acto público de marras, en un término no mayor de siete (7) días hábiles, contados a partir de la notificación de dicha resolución.

Veamos los puntos relevantes de los informes solicitados:

➤ **Prueba de Informe remitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas.**

La Dirección General de Contrataciones Públicas, remitió a la Secretaría General de este Tribunal, Nota N°DGCP-DS-DJ-2036-2024, fechada 27 de diciembre de 2024, debidamente publicada en "*PanamaCompra*", en la que contestó las interrogantes planteadas.

En lo que atañe a la primera pregunta realizada por el Tribunal, manifestaron que el nombramiento del licenciado JAIME LAMARK CARLES, como auditor, fue a partir del día 9 de agosto de 2024 y toma de posición con fecha 16 de agosto de 2024.

En relación con la segunda pregunta, se indicó que el Licenciado Lamark, desde su toma de posición, viernes 16 de agosto, revisó, realizó un análisis de la información recibida, entrevistó a las partes relevantes, y levantó un informe de auditoría en dos (2) días, (lunes 19 y martes 20 de agosto). En ese tiempo pudo confirmar que no se había completado en su totalidad, los proyectos solicitados en el contrato.

En respuesta a la tercera interrogante formulada por el Tribunal, señaló la DGCP que, dentro del contrato N°DGCP-083-2024, de Consultoría, el mismo tiene vigencia del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, sin embargo este contrato surge a requerimiento de la carta acuerdo de donación de Alianza de Gobierno Abierto N°TFOB6270, suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) "Banco Mundial", este último es quien en calidad de préstamo al Estado, financia el proyecto en mención, el cual tenía una fecha de vencimiento hasta el 31 de diciembre de 2023.

No obstante, ante el vencimiento del contrato de préstamo, de esta carta se derivaron dos adendas de extensión de tiempo, ello debido a la falta de ejecución y cumplimiento de los componentes y subcomponentes.

La primera prórroga vencía el 31 de mayo de 2024 y la última, el 31 de julio de 2024, siendo ésta la fecha final para el retiro de los fondos de la donación, es decir, la culminación de este proyecto, sin posibilidad de una nueva prórroga.

Además, indican que la licenciada Aída Martínez fue contratada como consultora y dentro de sus obligaciones, era específicamente en el numeral 1 de la



cláusula cuarta del contrato N°DGCP-083-2024, contempla el alcance del proyecto.

En lo concerniente a la cuarta pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad manifiesta que el proyecto de Transparencia de Contrataciones Abiertas e Infraestructura Pública de Panamá, proviene de la carta acuerdo de donación de Alianza de Gobierno Abierto N°TFOB6270, suscrito según se ha indicado, entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) "Banco Mundial", refrendado por la Contraloría General de la República el 25 de febrero de 2022, con el objetivo de apoyar la implementación de un enfoque de contrataciones abiertas que fortalezca la disponibilidad y uso de datos sobre adquisiciones públicas.

En respuesta a la quinta pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad manifiesta que las obligaciones de la contratista quedaron establecidas en la cláusula cuarta del Contrato N°DGCP-083-2024. Además, indicaron que, en los informes presentados por la consultora de enero a junio de 2024, sobre los proyectos *PanamaenObras*, *Compras Públicas Sostenibles* y *Centros de Capacitación Virtual (e-Learning)*, no se observó detalle específico del desarrollo o avance de actividades pendientes en los mismos, incluso en los informes de julio y agosto la consultora menciona actividades que se realizarían en el año 2025, periodo en el que ya el contrato habría vencido.

La sexta pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que de acuerdo con lo que reposa en los términos de referencia de las consultorías, como para las órdenes de compra para cada una de las contrataciones que eran preparados por la licenciada Aída Martínez, se evidencia que la DGCP, a través de la Coordinadora del Proyecto (UCP), (la licenciada Aída Martínez), determinaba si los entregables de las consultorías cumplían o no con los términos de referencia. Lo anterior demostró que existía un conflicto de interés, que se pueden verificar en los diferentes actos públicos publicados en *PanamaCompra*, así como las órdenes de compra en los casos refrendados.

Con relación a la séptima pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que los informes de avances mencionados fueron recibidos por esa dirección y reposaban en la Dirección de Administración y Finanzas, con la presentación de gestión de cobro, en donde estaba pendiente la aprobación del acta de recibido a satisfacción del servicio de consultoría de la Licenciada Aída Martínez, por lo cual procedieron a adjuntar al expediente administrativo a fojas 718-724, 727 y 727-735.

En respuesta a la octava pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad respondió que, en concordancia con la respuesta séptima, las gestiones de cobro sí fueron recibidas por esa dirección, las cuales reposaban en la Dirección de Administración y Finanzas, en donde estaba pendiente la aprobación del acta de recibido a satisfacción del servicio de consultoría de la Licenciada Aída Martínez. Señaló también que a la fecha la entidad no había recibido a satisfacción el entregable presentado por la Licenciada Aída Martínez.

En respuesta a la novena pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que en el expediente administrativo sí consta el recibido de los descargos con fecha del 6 de septiembre de 2024, en la foja 211 del Tomo I del expediente administrativo y publicado el lunes 10 de septiembre a las 08:36 a.m. en el sistema electrónico de contrataciones Públicas "PanamaCompra".



En respuesta a la décima pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que, en el Tomo I, foja 213, reposa el Informe Administrativo, el cual fue publicado en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas.

En respuesta a la undécima pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que procedieron añadir al expediente administrativo a fojas 725-726, la nota S/N, fechada 9 de agosto de 2024, la cual no reposaba en el expediente debido a un error administrativo durante el proceso de clasificación de documentos relacionados con la gestión de cobro de la Licenciada Aída Martínez, considerando que guarda relación con el tema.

En respuesta a la duodécima pregunta, la entidad responde que procedieron añadir al expediente administrativo a fojas 742-748, copia de la nota S/N, fechada 26 de agosto de 2024, la cual no reposaba en el expediente debido a un error administrativo durante el proceso de clasificación de documentos relacionados con la gestión de cobro de la Licenciada Aída Martínez, considerando que guarda relación con el tema.

En respuesta a la décima tercera pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad responde que el proyecto en mención provenía de un acuerdo financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Banco Mundial, y que además la consultora estaba anuente de dónde provenía el fondo, incluso se puede observar en los términos de referencia y en la propuesta presentada para el procedimiento excepcional de contratación.

En respuesta a la décimo cuarta interrogante, la entidad responde que mal podría la entidad continuar con la ejecución del proyecto sin contar con los recursos correspondientes, los cuales no se encuentran contemplados para la vigencia fiscal 2025, ya que este proyecto fue financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Mundial, y que además la consultora estaba anuente de la procedencia de esos fondos.

En respuesta a la décimo quinta duda del Tribunal, la entidad responde que el Informe Técnico Fundado correspondiente al Procedimiento Excepcional N°2024-1-27-0-08-PE-000001, mediante el cual oportunamente se contrató a la Licenciada Aída Martínez para la prestación del Servicio de Consultoría para Proyectos de Fortalecimiento de la Transparencia en las Compras Públicas de la DGCP, establece que dicha contratación se justificó por el compromiso adquirido con el Banco Mundial en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto. Este compromiso se formalizó a través de la Carta de Acuerdo de Donación N°TF0B6270, suscrita entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Mundial.

En este contexto, la razón de interés público que imposibilita la continuidad del contrato suscrito con la Licenciada Aída Martínez, radica en que el Acuerdo de Donación de la Alianza de Gobierno Abierto, a través del cual la DGCP recibía los fondos necesarios para ejecutar el proyecto de Fortalecimiento de la Transparencia en las Compras Públicas, finalizó el 31 de julio de 2024, en consecuencia, el presupuesto institucional no contempla recursos para continuar con la contratación de la consultora.

En respuesta a la décimo sexta pregunta, la entidad responde que, en relación con el cumplimiento del contrato por parte de la apelante, es necesario destacar que la misma suscribió el Pacto de Integridad, el cual establece compromisos claros de



transparencia y ética entre las partes, durante el procedimiento de contratación como en la ejecución del contrato. Este pacto incluye disposiciones específicas que prohíben cualquier conducta que implique colusión, confabulación o conflicto de interés, y estipula que el incumplimiento de sus cláusulas es causal de resolución administrativa del contrato. En este caso existen elementos de convicción que revelan posibles incumplimientos por parte de la apelante a lo establecido en dicho pacto de integridad.

➤ **Prueba de Informe remitido por la Contraloría General de la República.**

Mediante Nota N°4159-2024-LEG/CE, fechada 27 de diciembre de 2024, la Secretaría General de la Contraloría General de la República, nos responde las preguntas efectuadas por el Tribunal así:

Respecto a su primera interrogante, le indicamos que la tramitación del Contrato No.DGCP-083-2024 fue mediante procedimiento excepcional, fundamentado en el numeral 1 del artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual aplica en el caso siguiente: "Los de adquisición o arrendamiento de bienes y/o servicios, en los cuales no haya más de un oferente o en aquellos que, según informe técnico fundado, no haya sustituto adecuado".

En el caso que nos ocupa, la Dirección General de Contrataciones Públicas, entre la documentación sustentadora que hace parte de la contratación vía procedimiento excepcional, presentó la Nota DGCP-DS-DIPEC-303-2024 de 25 de marzo de 2024, de autorización de la contratación mediante procedimiento excepcional, el respectivo Informe Técnico Fundado y además, la Nota DGCP-DS-276-2024 de 19 de marzo de 2024, en la que justifican en detalle las razones por las cuales se dio el recibo anticipado del servicio, entre otros.

De manera que, la entidad gestora demostró haber cumplido con los procesos de contratación pública establecidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, por lo cual no se encontraron motivos de índole jurídica para no proceder con el trámite de refrendo.

En cuanto a su segunda solicitud, en nuestros sistemas consta el inicio de labores de Jaime Lamark Carles, con cédula de identidad personal No.8-370-954, en la Dirección General de Contrataciones Públicas desde el 16 de agosto de 2024.

➤ **Prueba de Documento Privado dirigida a la consultora AÍDA ISABEL MARTÍNEZ MÓRTOLA.**

La Licenciada Aída Martínez, mediante Nota S/N, sin fecha y recibida en la Secretaría General el 27 de diciembre de 2024, en respuesta a la primera pregunta efectuada por el Tribunal, manifiesta no tener ni ha tenido vínculo ya sea laboral o personal con ninguno de los consultores o proveedores contratados por la Dirección General de Contrataciones Públicas, para la prestación de los servicios de consultoría y no consultoría, respectivamente, del proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública, además que todas las contrataciones realizadas en el marco del proyecto fueron adjudicadas por el entonces director general.

Indicó también que, como consultora de la entidad y coordinadora de dicho proyecto, participaba como uno de los miembros del comité de evaluación conformados como "La instancia designada por la DGCP para llevar a cabo los procesos de evaluación y selección en materia de adquisiciones y contrataciones, y emitir la recomendación de adjudicación del contrato".

En respuesta a la segunda pregunta efectuada por el Tribunal, la consultora responde que las acciones que le impidieron la correcta finalización de las



actividades del Proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá:

1. Desde el 11 de julio de 2024 se desintegró la unidad coordinadora del Proyecto (UCP) por instrucciones de las nuevas autoridades.
2. En la misma fecha la Secretaria General le solicitó la entrega de todos los expedientes físicos del proyecto, dejando de tener acceso a ellos.
3. El 16 de julio le indicaron que el proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá estaba suspendido y que el Auditor Interno estaría revisando todos los expedientes para realizar la auditoría y una vez terminara de revisarlos, le indicarían y le preguntarían según los hallazgos.
4. En la misma fecha le indicaron que debe desocupar la oficina en donde se encontraba la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), lugar que ocupó por cuatro años como consultora.
5. El 17 de julio le solicitaron entregar al Auditor la computadora portátil asignada a ella para el proyecto. Y desde ese día no ha tenido comunicaciones, ni ha recibido instrucciones por parte del Director General.
6. El resto del mes de julio continuó realizando diversas actividades relacionadas a los 4 proyectos del contrato, los cuales detalló en el informe de avance del mes de julio de 2024, junto a la gestión de cobro.
7. Además, hizo entrega de una nota al director de la DGCP, comunicando la entrega del informe detallado de las actividades realizadas correspondientes al mes de julio de 2024, y solicitando la emisión del acta de aceptación a satisfacción, para que se proceda con la tramitación de la gestión de cobro presentada.
8. Durante el mes de agosto, continuó realizando diversas actividades referentes al proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, a solicitud del Banco Mundial, para dar cumplimiento a lo establecido en la Carta Acuerdo de Donación de este.

En respuesta a la tercera pregunta, la consultora detalló las actividades que quedaron pendientes de los proyectos adicionales:

Portal PanamaenObras

1. Dictar y coordinar capacitaciones a nuevos servidores públicos del gobierno central y Autoridades locales sobre el portal, la carga de datos y documentos, actualización, monitoreo y normativa.
2. Coordinar la inclusión en el portal de una funcionalidad para cargar fotos de las obras y la ubicación de estas por georreferenciación.
3. Coordinar el desarrollo e implementación de la segunda parte del monitoreo del portal, que incluiría la actualización mensual por parte de la entidad contratante de cada obra publicada.
4. Definir y coordinar la creación de un módulo de participación ciudadana, que contase con una sección para quejas o consultas directamente a la entidad contratante.
5. Diseñar y coordinar el desarrollo de tres tableros de analítica de datos.
6. Coordinar la inclusión de la funcionalidad para cambiar el idioma del portal a inglés.
7. Gestionar la implementación del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas para Infraestructura (OC4IDS) en el portal.



8. Coordinar la inclusión de un cintillo o el logo del portal PanamaenObras en los pliegos de cargos de los actos públicos de obras del portal "PanamaCompra" v2, con la finalidad de enlazarlo con la obra publicada en PanamaenObras, como parte de la ejecución de esta (gestión de contrato).
9. Coordinar que para la gestión de contrato de los actos públicos de obras publicadas en el portal "PanamaCompra" v3, se enlace con la obra publicada en el portal PanamaenObras.
10. Coordinar con la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) la modificación de la Resolución No. JTIA-947-2011 de 12 de octubre de 2011 para que se establezca la obligatoriedad de incluir el código QR del pliego de cargos de obras del portal "PanamaCompra" v2 en los letreros del residente idóneo del proyecto de obras públicas.
11. Coordinar con el Ministerio de Obras Públicas la inclusión en su Manual de Especificaciones Técnicas de la obligación de colocar el código QR del acto público de "PanamaCompra" en los letreros de obras regulados por esta entidad.

Proyecto Compras Públicas Sostenibles

1. Coordinar la implementación de la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles.
2. Definir y coordinar que en el registro de proveedores del portal "PanamaCompra" v3 se listen las certificaciones en materia de sostenibilidad (pág. 46 de la Política Nacional), que se solicite que sean cargadas, y su validación por parte de la entidad.
3. Coordinar la creación de una sección nueva en la Tienda Virtual de "Productos Sostenibles" (págs. 47-49 de la Política Nacional).
4. Coordinar la divulgación de un listado de proveedores sostenibles en el portal PanamaCompraenCifras.
5. Elaborar el Manual de Compras Públicas Sostenibles (art. 52 del D.E. No. 439 de 2020).
6. Coordinar capacitaciones a nivel nacional sobre la Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles.
7. Gestionar la implementación de la extensión de sostenibilidad del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS) en "PanamaCompra" v3 para mostrar datos de sostenibilidad sobre los actos públicos en el portal PanamaCompraenCifras v2.

Proyecto Centro de Capacitación virtual (e-Learning)

1. Coordinar y apoyar en el desarrollo de cursos y tutoriales sobre los nuevos procedimientos habilitados en el portal "PanamaCompra" v3.
2. Gestionar la integración del Centro de Capacitación Virtual de "PanamaCompra" v2 y v3 para contar con estadísticas y un escritorio personalizado para estudiantes: a) cursos inscritos y culminados, y horas que representan; b) tablero de calificaciones.

En respuesta a la cuarta interrogante, la consultora responde que se encuentra en condiciones de continuar con el contrato hasta concluir con la entrega final del objeto contractual, tomando en cuenta las obligaciones del contratista establecidas en la cláusula cuarta del contrato, los plazos de entrega para la prestación del servicio establecido en la cláusula quinta, y el valor y monto del contrato establecido en la cláusula séptima, y dado que los 3 proyectos faltantes mantienen varias actividades por realizar.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

Revisadas todas estas piezas procesales, le corresponde a esta Colegiatura, proyectar su pronunciamiento respecto a esta controversia, no obstante, antes de



entrar en el fondo de la resolución de esta, estimamos pertinente en *prima facie* delimitar los criterios jurídicos-legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

A. Criterios de Interpretación

En los contratos financiados por organismos internacionales de crédito, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 22 de 2006, podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o con gobiernos extranjeros, para lo cual se aplicarán las normas de dicha ley, en forma supletoria. Veamos:

“Artículo 7. Contratos financiados por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros. En las contrataciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o con gobiernos extranjeros, en cuyo caso se aplicará esta Ley en forma supletoria.

Los pliegos de cargos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes o servicios adquiridos con fondos provenientes de los contratos de préstamo se elaborarán tomando en cuenta lo dispuesto en este precepto”. (El subrayado es nuestro).

Al respecto advertimos que no hay constancia de que se hayan incorporado normas y/o procedimientos del Banco Mundial, en atención a la Carta de Acuerdo de Donación de Alianza de Gobierno Abierto N°TF0B6270, suscrita con el Ministerio de Economía y Finanzas, en su lugar se utilizaron las normas de la Ley 22 de 2006, con las cuales se realizó el procedimiento excepcional de contratación N°2024-1-27-0-08-PE-000001, del cual proviene el Contrato N°DGCP-083-2024, suscrito con la consultora-recurrente, a su vez, este último únicamente contempla el Texto Único de la Ley 22 de 2006 y su reglamento, como legislación aplicable.

En otros términos, la regulación general de contratación pública (la Ley 22 de 2006) es, para este caso concreto del Contrato N°DGCP-083-2024, de aplicación directa habida cuenta que no se añadió o adjuntó al referido contrato de consultoría, norma o disposición, relativa a la selección o suscripción del contrato, propias del organismo internacional de financiamiento.

En tanto, el artículo 160 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido, puesto que la resolución apelada fue publicada el 13 de septiembre de 2024, y la parte actora, presentó en tiempo oportuno su Recurso de Apelación en Sede Administrativa el día 24 de septiembre de 2024.

Por su parte, el artículo 136 de la misma excerta legal, consagra las causales de la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

“Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del 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. La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción



del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.

3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista

4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.

5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.

Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato”.

A su vez el artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas, desarrolla la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, determinando lo siguiente:

“Artículo 138. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado. La entidad contratante notificará a la fiadora el incumplimiento del contratista, decretado mediante resolución motivada, la que dispondrá de un término de veinte días hábiles, siguientes a la notificación de incumplimiento, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, siempre que quien vaya a continuarlo, por cuenta de la fiadora y a cuenta y riesgo de esta, tenga la capacidad técnica y financiera, a juicio de la entidad contratante.

Para los efectos técnicos y legales, se harán extensivas y propias las cláusulas del contrato principal dentro del contrato de la fianza, en lo relativo a la ejecución del contrato.

Si el fiador ejerce la opción de sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones, deberá indicarle a la entidad quién continuará la ejecución del contrato a su nombre.

Una vez asumida la sustitución del contratista, la fiadora tendrá un término de treinta días calendario para continuar con la ejecución del contrato y finalizar la obra de conformidad con lo pactado.

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones previstas en el artículo 140, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. La entidad contratante ejecutará la fianza de cumplimiento consignada, previo cumplimiento de las formalidades de rigor.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de incumplimiento total en contrataciones menores, la entidad podrá convocar a otro acto público o adjudicar al proponente que haya llegado en segundo lugar, según sea más beneficioso para los intereses públicos, sin perjuicio de las sanciones aplicables. Esta materia será desarrollada en el reglamento”.

Mientras que en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, se dispone el procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

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

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



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

2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente”.

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000”.

La base central de la terminación o ruptura de la relación contractual, adoptada por la entidad dice relación con dos conceptos:

1. La relación convencional no podía continuar ya que los fondos que la financiaban provenían del préstamo con el Banco Mundial y éste concluyó en julio de 2024 y,
2. La consultora no cumplió con sus obligaciones contractuales.

1. La relación convencional no podía continuar ya que los fondos que la financiaban provenían del préstamo con el Banco Mundial, el cual concluyó en julio de 2024.

En el centro de la argumentación de ambas partes se encuentran dos puntos de vistas, aparentemente divergentes:

1. Para la entidad, el contrato de consultoría con la recurrente-consultora, está limitado al tiempo de vigencia del Convenio de Donación, que era el que suministraba el financiamiento de aquél (el contrato).
2. Para la recurrente-consultora, más allá de que era cierto que el contrato de consultoría se financiaba con fondos provenientes del Convenio de Donación, lo cierto era que el contrato de consultoría tenía por fecha de vigencia, hasta el 31 de diciembre de 2024.

En otros términos, aparentemente se encontraban en disputa dos conceptos, la realidad económica del contrato de consultoría y la realidad jurídica del plazo del mismo contrato.

A este respecto la recurrente podría recordarnos (como lo afirma en el hecho décimo séptimo del recurso) que el contrato tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024 de la consultora-recurrente. En concreto, su contrato terminaba el 31 de diciembre de 2024.

Debido a esa realidad del plazo del contrato, podría ser explicable que haya dejado una lista tan numerosa de pendientes; no obstante, es por lo menos



incongruente que la recurrente-consultora reconozca que, al menos su contrato, tenía una fecha específica de culminación: el 31 de julio de ese mismo año.

Ciertamente, pese a la validez o plazo **formal** del contrato, que era hasta el 31 de diciembre de 2024, existía una realidad económica de ese acuerdo de voluntades: que era financiado con base a fondos de un préstamo que tenía como fecha de ejecución final, el 31 de julio de 2024.

Respecto de la idea precedente: de que la recurrente sabía de antemano que el proyecto terminaría en el momento mismo en el que cesaran los recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial, y más específicamente, al vencer la vigencia de la Carta Acuerdo de Donación, destaquemos algunas consideraciones argumentadas por la propia recurrente en su escrito de apelación:

TERCERO: Que el proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá es financiado por una Cooperación Técnica no reembolsable, del Fondo Fiduciario de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), el cual es administrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como el Banco Mundial.

CUARTO: Según la Carta Acuerdo de Donación de dicho proyecto, firmada entre el Banco Mundial y la República de Panamá, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), finalizaba el 31 de diciembre de 2023. Se solicitaron dos extensiones a la fecha del cierre del proyecto, las cuales fueron otorgadas, siendo la nueva fecha de cierre el 31 de julio de 2024.

QUINTO: Que la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, como entidad ejecutora de dicho proyecto financiado por el Banco Mundial, tiene la obligación de operar y mantener, durante la ejecución del proyecto, una unidad con funciones técnicas y fiduciarias, personal y responsabilidades satisfactorias para el Banco, según se establece en el Manual de operaciones, a lo contemplado en la Carta Acuerdo de Donación del proyecto, parte 4: Comunicaciones y gestión de proyectos, acápite 2.03. Acuerdos institucionales y de otro tipo, literal a, i (Se adjunta vista de la Carta Acuerdo de Donación).

DÉCIMO SEGUNDO: El 16 de julio de 2024, la nueva Secretaría General (por nombrar) de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS me indica que el proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, uno de los 4 proyectos que forman parte del alcance de mi servicio de consultoría se encontraba suspendido; y que el nuevo Auditor (por nombrar) estaría revisando todos los expedientes para realizar una auditoría y una vez terminara de revisarlos, él hablaría conmigo para saber cuáles preguntas realizarme, en base a los hallazgos.

Cabe resaltar que le indiqué que como parte de las actividades del proyecto se contrataría una empresa consultora para realizar una auditoría financiera a partir de agosto de 2024, una vez finalizaran la ejecución de las actividades el 31 de julio de 2024, lo cual estaba establecido en la Carta Acuerdo de Donación de este.

En este orden de ideas, la DGCP, al momento de justificar la contratación excepcional de la consultora-recurrente, indicó que el sistema electrónico requería actualizaciones, y que, además:



“ ...

Para ello, la Dirección General de Contrataciones Públicas se compromete con el Banco Mundial, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), CoST – La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, la Alianza de las Contrataciones Abiertas (OCP, por sus siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en la ejecución de los proyectos “Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá”, “PanamaenObras”, entre otros, y en la contratación de un proveedor que cuente con los requisitos, el perfil y la experiencia necesaria para su debida preparación y ejecución.

...”

En igual sentido en el documento identificado como “Informe Técnico Fundado”, la DGCP, refiriéndose a la respetada consultora-recurrente afirmó:

- Como parte de nuestro compromiso con la Agenda 2030, específicamente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12. Producción y Consumo Responsables, que establece entre sus metas: 12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales, era crucial continuar con la implementación de la política nacional de compras públicas sostenibles.
- Por último, la importancia del compromiso institucional ante los distintos organismos internacionales que participan en varios de los proyectos de nuestra entidad y además apoyan de manera técnica y/o financiera, requería que se continuara con la preparación o ejecución de estos, para así garantizar el traslado de los fondos de las cooperaciones técnicas no reembolsables, la obtención de financiamientos privados, y nuevas asistencias técnicas y financieras durante el año 2024.

Sobre el mismo tópico, la hoy día recurrente, en su condición de consultora de la DGCP, sabía de manera directa respecto del hecho de la vigencia presupuestaria de su contrato, ya que ella había trabajado por cinco años en la DGCP, en relación con la consecución del referido contrato de préstamos.

Concretamente, con relación al interés de la DGCP de mantener en funciones a la distinguida consultora-recurrente, al frente de la iniciativa de actualización del sistema electrónico PanamaCompra, la nota en la que se justificó la contratación excepcional de la licenciada Aída Martínez Mórtoles, se dijo lo siguiente:

Se desempeña como la Gerente de País del programa nacional de CoST Panamá – La Iniciativa de Transparencia en Infraestructura desde el año 2018, fue consultora de la Dirección General de Contrataciones Públicas en los años 2020, 2021, 2022 y 2023, y fungió por cinco (5) años como punto de contacto de Panamá para la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés).

En igual sentido en el documento identificado como “Informe Técnico Fundado”, la DGCP, refiriéndose a la respetada consultora-recurrente afirmó:

Por último, ha sido la consultora especializada de la entidad durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023 a cargo de preparar y liderar los proyectos internacionales “Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá” y “Transparencia en las compras públicas durante la emergencia y recuperación del COVID-19”, entre otros, desarrollando sus programas de trabajo, cronogramas de ejecución, presupuestos, estrategias y planes de adquisiciones, evaluaciones sociales y planes de participación de actores, marcos de resultados y teorías del cambio, manuales de operaciones, y otros documentos, realizando consultas públicas, talleres, encuestas, y otras actividades, al igual que trabajar con las entidades públicas involucradas y los sectores no gubernamentales interesados, y gestionar cooperaciones técnicas internacionales.



Así mismo, por medio de dos notas, una del 8 de marzo y la otra de 20 de marzo, ambas de 2024, del mismo contenido, la DGCP estimó necesario reconocer que, por medio de la contratación de la licenciada Aída Martínez, se debía asegurar la continuidad de sus servicios al frente de la actualización de PanamaCompra, veamos:

La contratación del **“SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA EL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”**, es de vital importancia para coadyuvar en el desarrollo que actualmente dirige la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en miras de lograr una mayor eficiencia en los procesos de compras, mediante la simplificación de los procedimientos, con apego a los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes.

Por lo tanto, es fundamental garantizar la continuidad de los servicios que brinda la licenciada Aída Martínez Mórtoles, cuya experiencia internacional, desarrollo e implementación de políticas públicas, proyectos de contratación abierta y conocimiento especializado tanto en Contrataciones Públicas, como en Gestión de Proyectos, han permitido el cumplimiento de objetivos y el avance de proyectos, brindando su experiencia acerca de las mejores prácticas que en la materia se vienen realizando en otros países.

En otras palabras, tanto la consultora como la entidad debían procurar que se cumplieran los fines de la consultoría dentro del plazo del contrato de préstamo con el Banco Mundial, porque de otra manera, no habría manera de cubrir las obligaciones económicas desprendidas de la consultoría.

Esta realidad económica del financiamiento no le era ajena a la consultora, es más, fue ello lo que dio causa a que la entidad iniciara la gestión del contrato de consultoría, incluso antes del refrendo de dicho contrato.

Así pues, es en este contexto que la consultora presentó informe de gestión y ejecución de su consultoría y fueron admitidos por la entidad al objeto de retribuirle por esos servicios, desde enero de 2024, muy a pesar de que el contrato cobro plena vigencia en mayo de ese año.

En efecto, un elemento de convicción importante a tener en cuenta es que, la consultora (hoy día recurrente), inició a ejecutar el contrato de marras, desde enero de 2024 (aún antes del refrendo del contrato de consultoría), a sabiendas que dicha consultoría era financiada con fondos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y que dichos fondos a su vez, dependían de un convenio suscrito con el Estado panameño, el que (el convenio de financiamiento) tenía como fecha de vencimiento el 31 de julio de 2024.

En este sentido, la entidad afirmó que se le imposibilitaba la continuidad del contrato suscrito con la licenciada Aída Martínez, ya que el mismo radica en el Acuerdo de Donación de la Alianza de Gobierno Abierto, a través del cual la Dirección General de Contrataciones Públicas recibía los fondos necesarios para ejecutar el proyecto de “Fortalecimiento de la Transparencia en las Compras públicas”, y el mismo (el Acuerdo de Donación), finalizó el 31 de julio de 2024, en consecuencia, el presupuesto institucional de esa entidad no contempla recursos para continuar con la contratación de la consultora.

Con todo y ello, es un hecho reconocido por la recurrente¹ de que su contrato

¹ Para no redundar en esta afirmación baste tan solo reproducir la afirmación de la distinguida abogada recurrente, en la foja 32 de su escrito: “El último producto de esta consultoría debía realizarse una vez finalizara el proyecto, siendo el informe final del



debió concluir en julio de 2024, por lo que, el dejar una lista de pendientes tan extensa es, a no dudar, una prueba evidente de la falta de cumplimiento de sus obligaciones contraídas con la DGCP.

Con relación a los nombramientos del personal para realizar las actividades en los proyectos de Consultoría, si bien es cierto que el Director General de la DGCP, firmaba los nombramientos y pasaban a refrendo de la Contraloría, era la Consultora que los evaluaba y los aprobaba para continuar con el trámite ante el Despacho Superior de la entidad, es necesario destacar que la misma suscribió el Pacto de Integridad, el cual establece compromisos claros de transparencia y ética entre las partes, durante el procedimiento de contratación como en la ejecución del contrato. Este pacto incluye disposiciones específicas que prohíben cualquier conducta que implique colusión, confabulación o conflicto de interés, y estipula que el incumplimiento de sus cláusulas es causal de resolución administrativa del contrato.

2. La consultora no cumplió con sus obligaciones contractuales

Con respecto a los Informes de pruebas presentados a este Tribunal, tanto por las entidades, como por la Consultora, procuraron establecer los inconvenientes que tuvieron respecto del cumplimiento del Contrato N°DGCP-083-2024 y los motivos de la Resolución Administrativamente del Contrato por "incumplimiento".

En este sentido, la consultora-recurrente afirmó en los hechos décimo cuarto y décimo quinto del recurso, al igual que en la prueba de informe privado, no haber podido concluir su compromiso derivado del Contrato N°DGCP-083-2024, dado que la entidad le limitó las herramientas de trabajo, el equipo y personal que había tenido, por lo que le fue imposible seguir en su labor.

Ciertamente, la distinguida abogada afirma que al establecerse en la cláusula tercera del Contrato N°DGCP-083-2024, suscrito con la consultora, la carga institucional de brindar acceso al lugar de ejecución del contrato, al mismo tiempo se consagraba el derecho a favor suyo (de la consultora-recurrente), de mantener la disponibilidad del "espacio físico (escritorio) donde desempeñaba" sus "servicios en los últimos 4 años, como consultora". Veamos:

"CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

LA DIRECCIÓN se compromete a lo siguiente:

1. ...
2. Brindar a **LA CONTRATISTA** el acceso al lugar de ejecución del objeto del contrato.

..."

Ahora bien, si nos detenemos en la lectura en las cláusulas del Contrato DGCP-083-2024, no se colige de manera expresa la obligación de la entidad de brindarle una oficina, computadora, personal de la entidad, útiles y equipo de oficina para que ella desarrollara el servicio de Consultoría.

En este orden de ideas, los contratos de consultoría son celebrados por las entidades del gobierno, generalmente para la realización de estudios vinculados a

mismo, el cual debía entregarse en agosto de 2024".



la potencial ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

A este respecto el artículo 115 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

“Artículo 115. Contrato de consultoría. Quedan comprendidos dentro de los contratos de consultoría los contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría y gerencia de obras o de proyectos, así como la dirección, la programación, el análisis, el diseño, los planos, los anteproyectos y servicios similares.

Queda entendido que cualquier persona que sea contratada como consultor para elaborar estudios, proyectos de factibilidad, diagnósticos, planos, diseños y demás objetos que tengan relación con un proyecto no podrá participar, por sí o por interpuestas personas, en el futuro acto de selección de contratista por existir incompatibilidad o conflicto de interés.

...

A los contratos de consultoría, se les aplicarán las reglas generales de la contratación pública”.

Así pues, en este tipo de contratos de servicios especiales y especializados, se deben de pautar los términos de la relación entre el consultor y su cliente, indicando explícitamente que el consultor será considerado un contratista y no un empleado en pleno derecho, porque se contrata a un consultor para beneficiarse de la experiencia que no tiene internamente en su equipo de trabajo.

Al no existir dentro de las cláusulas del contrato en mención, ninguna obligación o responsabilidad de brindar a la Consultora un espacio físico, personal a su cargo, y uso de útiles y equipos de oficina; no le asiste el derecho a la recurrente de reprocharle a la entidad que le haya dejado de proveer las herramientas y el lugar de trabajo para así poder cumplir sus deberes como consultora.

En otras palabras, la entidad no estaba obligada a suministrarle personal de apoyo, equipos informáticos o una oficina para que ella cumpliera con sus responsabilidades contractuales.

En este orden de ideas y ya con respecto al deber de darle seguimiento a los cuatro proyectos, específicamente la queja de la entidad de que: “...aunque los expedientes hayan sido adjudicados, esto por sí solo no contempla el proceso de contratación” y, “... la obligación de la licenciada Aída Martínez, no acababa con el refrendo de los contratos, sino con el seguimiento de los consultores contratados hasta entregar oportunamente sus obligaciones”; la recurrente afirma:

“Dicho esto, reitero que cumplí con todo el alcance de mi contrato y las obligaciones estipuladas en este, al coordinar y asesorar en el desarrollo e implementación de los 4 proyectos objeto de mi contrato, hasta que las nuevas Autoridades nominadas y por nombrar me lo permitiesen siendo el 11 de julio de 2024, cuando todos los expedientes físicos del proyecto fueron entregados a la nueva SECRETARIA GENERAL (por nombrar) a solicitud de esta; por la suspensión del proyecto comunicado a mi persona por la misma el 16 de julio de 2024; el no acceso al lugar de ejecución del objeto del contrato desde el 16 de julio de 2024; y el retiro de la laptop



que contaba con los documentos del proyecto el 17 de julio de 2024, situaciones que no me permitieron realizar el debido seguimiento y revisión de los productos de las consultorías faltantes por ejecutar y en ejecución²".

En otros términos, para la recurrente, el hecho de no contar con las facilidades del espacio físico, y algunas otras herramientas de trabajo, le limitó darle seguimiento al trabajo de los otros consultores que, según lo convenido, estaban bajo su coordinación y dirección.

Para este Tribunal, no es aceptable admitir estas explicaciones dado que, se ha constatado del contrato de consultoría convenido por la actual recurrente, no se desprendía que la entidad estaba en la obligación de facilitarle todas esas ventajas de trabajo que ella tuvo y que, luego de que se les fueron retiradas, exigió como un derecho.

Al respecto, el contenido del numeral 18 del artículo 2 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece lo siguiente:

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

...

18. Contrato público. Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, **del cual surgen derechos y obligaciones** para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público...". (La negrita es nuestra).

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 22 de 2006, se constituye en obligación y deber para el contratista, resaltando lo siguiente:

"Artículo 23. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. Cumplir con el objeto del contrato y sus condiciones, dentro del término pactado.

2. Colaborar con la entidad licitante en lo necesario para que el objeto del contrato se cumpla y sea de la mejor calidad.

3. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le sean impartidas por la entidad contratante, siempre que estén amparadas dentro de la relación contractual.

4. Actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones que puedan presentarse.

5. Garantizar la calidad de las obras realizadas, así como de los bienes y los servicios contratados, y responder por ello de acuerdo con lo pactado.

...". (Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).

Consonante con el contenido del artículo 976 del Código Civil de la República de Panamá, supletoriamente aplicable, *"Las obligaciones que nacen de los*

² Ver el segundo párrafo de la foja 34 del libelo del recurso.



contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos”.

Así mismo, en cuanto al incumplimiento del contrato, la Consultora en su prueba de documento privado, dejó claro todas las actividades por cada proyecto que quedaron pendientes de cumplir con el contrato en mención por parte de ella, esto corrobora así, que hubo incumplimiento, como lo señala también el informe de auditoría realizado por el Auditor de la entidad.

En efecto, a fojas 9 y 10 del presente escrito se listan por lo menos 20 actividades que, según la recurrente, han quedado inconclusas.

En otras palabras, para este Tribunal, esas 20 actividades reconocidas por la actual recurrente (ver foja 10 de este escrito), y según afirma ella en el hecho décimo séptimo del recurso, “relacionadas a los 4 proyectos de mi contrato”, devalan un evidente incumplimiento de su contrato.

3. La falta de comunicación eficaz entre las partes contratante, como causante del deterioro de la relación contractual.

Un elemento de juicio que resalta en el escrito del recurso de la distinguida abogada-consultora, es lo asegurado en el sustento jurídico del recurso décimo séptimo (ver fojas 35 y 36 del recurso), en donde se lee:

“Con la llegada de las nuevas Autoridades nominadas, no se permitió presentar o explicar en detalle el proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, muy por el contrario, se procedió con la solicitud de entrega de todos los expedientes físicos de este proyecto para revisión y auditoría el 11 de julio de 2024, y posterior suspensión del mismo, junto a los otros 3 proyectos de mi contrato, según lo comunicado de manera verbal por la nueva Secretaria General (por nombrar) el 16 de julio de 2024.

Es por esto que estoy en desacuerdo que el incumplimiento de mis obligaciones contractuales obedezca a causas imputables a mi persona, sino más bien al desconocimiento de las nuevas Autoridades de la entidad sobre la gestión de proyectos financiados por organismos multilaterales, y a las normas básicas de la contratación pública en el país, lo que resultó en la desintegración de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), el despojo del equipo de trabajo, la suspensión del proyecto durante la ejecución de actividades, la celebración de una auditoría sin fundamento, cuando se debía realizar una auditoría financiera para el mes de agosto como obligaciones establecidas en la Carta Acuerdo de Donación del proyecto, y el no querer entablar comunicación conmigo, desde el 17 de julio de 2024, en mi rol de Coordinadora del Proyecto, para el cierre ordenado del mismo”.

Luego de corroborarlo en el expediente administrativo (el electrónico y el sustentado en soporte de papel), a este respecto debemos coincidir con la abogada-recurrente ya que, en efecto, exhibir pericia especializada y contar con la verdad de su lado, no significa que se deba dejar de tomar en cuenta la potencial verdad de otros. Es decir, el estar del lado del derecho no es un sustituto del carácter de negociación amplia y con tolerancia de las ideas de los demás.



Las dificultades de comunicación entre las personas, sobre todo si se encuentran en situaciones beligerantes; pueden desafiar la intolerancia y derrotar las barreras de la incomunicación y, sobre todo, pueden servir de estímulo para los verdaderos funcionarios que buscan soluciones permanentes a los retos de sus competencias. No le debe ser dable al servidor estatal, cerrar las vías de las comunicaciones respetuosas y productivas, a efecto de evitar que se prolonguen las controversias o disputas administrativa que generan más retrasos e ineficiencias³.

Es por lo que, la Ley 38 de 2000⁴, aconseja que se le de acceso a todos los interesados, a la información que le es atinente y que, sin ella, se podrían ver afectados en sus derechos.

Pero para tener pleno acceso a los datos de la Administración, se hace necesario contar con personas (servidores públicos), que le den impulso oficioso al trámite administrativo⁵, respetando el derecho de defensa de todos.

Así las cosas, nos parece que, si las conversaciones entre las partes del Contrato N°DGCP-083-2024, hubieran sido más asertivas, se hubiera producido un acuerdo de finiquito de las obligaciones y derechos que, seguramente, habría sido más beneficioso para todos.

Ahora bien, indiscutiblemente de las argumentaciones esgrimidas en su libelo de recurso, en cuanto a que los medios de conversación entre la hoy día recurrente-consultora y las nuevas autoridades de la DGCP, denotan que no alcanzaron los niveles óptimos de efectividad; no por ello se debe dejar de lado que el incumplimiento de las obligaciones de la recurrente ha sido de sobra probado.

V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Dado que para enjuiciar la cuestión planteada hemos analizado las circunstancias específicas presentes al momento de la resolución administrativa del contrato, inferidas en el pliego de cargos, las cláusulas del contrato de consultoría y otras pruebas unánimemente admitidas, como las declaraciones de la propia recurrente y la entidad y algunos entes de control como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas; este cuerpo colegiado encuentra indispensable, por ser lo procedente, **Confirmar** la Resolución Administrativa No.847 del 12 de septiembre de 2024, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato N°DGCP-083-2024, correspondiente al procedimiento excepcional No.2024-1-27-0-08-PE-000001, a la Consultora AÍDA ISABEL MARTÍNEZ M.

En consecuencia y en atención a lo expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución N°847 del 12 de septiembre de 2024, publicada el 13 de septiembre de 2024, por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en el expediente electrónico del procedimiento excepcional N°2024-1-27-

³ Ver el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006.

⁴ Ver artículo 44 de la Ley 38 de 2000.

⁵ Ver el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 49 de la Ley 38 de 2000.

0-08-PE-000001, visible en *PanamaCompra*, por la cual se resuelve administrativamente el Contrato N°DGCP-083-2024 de 2 de abril de 2024, aprobado a la Licenciada AÍDA ISABEL MARTÍNEZ M, por el monto de TREINTA Y SEIS MIL BALBOAS (B/.36,000.00).

SEGUNDO: DEVOLVER a la Dirección General de Contrataciones Públicas, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro de la contratación por el procedimiento excepcional N°2024-1-27-0-08-PE-000001, el cual consta de Tomo I (de foja 1 a foja 439) y el Tomo II (de foja 440 a la foja 708), según el Informe Secretarial de 27 de septiembre de 2024, que reposa a foja 148 del expediente jurídico.

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

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.135-2024, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General encargada

