



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 186-2024

RECURRENTE: GRUPO AJ GLOBAL, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, por la cual se resuelve administrativamente, la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), para la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

Magistrado Ponente: MARTIN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No. 039-2025/TACP de 14 de abril de 2025 (Decisión).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación promovido por la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, en contra del Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, por la cual se resuelve administrativamente, la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), para la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá y en su artículo 75 advierte que, a los procedimientos de selección de contratistas convocados o perfeccionados con anterioridad a la misma, se les aplicará la norma vigente al inicio o perfeccionamiento de éstos.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, y en el artículo 146, se crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como un ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, con competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES:

Que el día 15 de mayo de 2024, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”, el Aviso de



Convocatoria, para el acto de selección de contratista N°2024-1-10-01-08-CM-003016, producto de la Cotización en Línea N° 2024-1-10-01-08-CL-003750, en la compra **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**.

Que, en virtud de la convocatoria, la entidad adjudicó o seleccionó a la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, por la suma de tres mil ciento veinte balboas solamente (B/. 3,120.00), todo esto de acuerdo con el registro del acto de contratación menor N°2024-1-10-01-08-CM-003016.

Que la **CAJA DEL SEGURO SOCIAL**, suscribió con la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, la Orden de Compra N°1000989906-08-35, cuyo objeto consiste en la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, producto del acto público N°2024-1-10-01-08-CM-003016, por el monto de tres mil ciento veinte balboas solamente (B/.3,120.00), publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” el 13 de junio de 2024.

Que el 12 de agosto de 2024, se publicó dentro del portal de compras gubernamentales bajo el icono “NOTAS”, rubricado por el Departamento Nacional de Ingeniería, en la cual se le comunicó al contratista la intención de iniciar el procedimiento de resolución administrativa del contrato (Orden de Compra), por lo que, pone en conocimiento del término de cinco (5) días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, misma que ilustramos así:

CAJA DE SEGURO SOCIAL



Apartado 08-16-06808
PANAMÁ 5, PANAMÁ

AVISO DE INTENCIÓN DE
RESOLVER
ADMINISTRATIVAMENTE
ORDEN DE COMPRA
No.1000989906-08-35 / 3000445218

Panamá, 06 de agosto de 2024
Nota No.ADENL-DNC/L22-737-2024

Señora
JESSICA A. HIRMIZ DENIS
Representante Legal
GRUPO AJ GLOBAL, S.A.
Teléfonos: 6150-9512.
E. S. D.

Señora Hirmiz:

Con fundamento en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 que contiene el Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato, le comunicamos nuestra intención de resolver administrativamente la Orden de Compra N°1000989906-08-35 / 3000445218 de 20 de mayo de 2024, el cual tiene por objeto de **“COMPRA DE PAPEL BOND CELESTES, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 X 34 20 LBS DE 500 HOJAS”**, por la suma de **TRES MIL CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/3,120.00)**.

Lo anterior obedece a que no cumplió con los términos de entrega de contratación contemplados en la orden de compra N°1000989906-08-35 / 3000445218, ya que la mencionada empresa comunicó, a través del escrito, denominado **“NOTA DE DESISTIMIENTO”** s/n, del 02 de julio de 2024 (fecha de término de entrega), la solicitud de desistimiento de la orden de compra in comento, obedeciendo a que **“el inventario que se mantenía en stock presenta deterioro por polilla, y no contamos con la cantidad exacta pare el mismo, ya que suministramos a empresas privadas e instituciones, y la que está por llegar del exterior a nuestra bodega llegara en alrededor 4 meses o más”**.

En atención a lo anterior, le concedemos un término de cinco (5) días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, con el objeto que la Caja de Seguro Social haga la valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva.

Atentamente,

LIC. ANA PATRICIA CUESTAS P.
Directora Nacional de Compras
APC/RR/AC

“2024: AÑO DEL LEGADO”
Los pacientes son primero



Que mediante la Resolución N°ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, se genera la resolución administrativa de la Orden de Compra N°1000989906-08-35/30004485218, para la adquisición de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, producto del Acto Público N° 2024-1-10-01-08-CM-003016, notificada a través de publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”, a partir del 17 de diciembre de 2024.

Que el día 13 de enero de 2024, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, mediante Nota N°DA-C-POL.DR.M.F.V.-N°007-2025 de 13 de enero de 2025, (visibles a fojas 042 del expediente jurídico), suscrita por la Administradora de la Policlínica Dr. Manuel Ferrer Valdés, remite a la Secretaria General del Tribunal, el expediente original del acto público N°2024-1-10-01-08-CM-003016, para la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, el cual contiene el expediente de la Resolución N°ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, por la cual se resuelve administrativamente la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218, consistente en un (1) tomo con ciento veintidós (122) fojas útiles.

Que, mediante Informe Secretarial de 14 de enero de 2025, (visible a fojas 045 a la 046 del expediente jurídico), en el cual se detallan los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remitió al Despacho del Magistrado Sustanciador el expediente jurídico N°186-2024, con el fin de darle el trámite procesal correspondiente de conformidad a la ley especial que nos gobierna.

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 30 de diciembre de 2024, siendo las 3:49 p.m., la Licenciada **JESSICA AMIRA HIRMIZ DENIS**, actuando en su calidad de representante legal y abogada de la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, hizo entrega en los estrados de la Secretaría General del Tribunal, su escrito de Sustentación del Recurso de Apelación incoado en contra de la Resolución N°ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por la cual, se genera la resolución administrativa de la Orden de Compra N°1000989906-08-35/30004485218, correspondiente para la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, producto del Acto Público N°2024-1-10-01-08-CM-003016.(visible a fojas 011 al 022 del expediente jurídico).



Que la defensa técnica de la empresa apelante, adjuntó escrito de Anuncio del Recurso de Apelación (visible a foja 010 del expediente jurídico) en contra de la Resolución N°ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, se genera la resolución administrativa de la Orden de Compra N°1000989906-08-35/30004485218, cual fue presentada el día 30 de diciembre de 2024, a las 10:48 a.m. según el sello de recibido de la entidad.

Que de conformidad al artículo 139, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante Texto Único ordenado por la Ley N°153 de 2020 al término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, lo cual indica que el término transcurrido del día 23 de diciembre de 2024 al 2 de enero de 2025, siendo oportunas ambas actuaciones descritas.

III. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Siendo oportuna la formulación y sustentación del recurso incoado en contra de la Resolución N°ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, según lo descrito, se expresa ahora sus disconformidades al respecto del acto administrativo que se cuestiona, tales como:

La apelante manifestó en el hecho tercero, de su libelo que el día del retiro de la mercancía, para generar su entrega, se percataron que la misma presentaba contaminación de polillas, situación que se extendía al inventario o stock global de toda la mercancía que se encontraba en la bodega. Por lo que la entidad le solicitó pruebas de lo comunicado mediante nota, misma que el 10 de julio de 2024, se realizó la correspondiente sustentación, así como la remisión de imágenes de la bodega y mercancía contaminada de polillas, generándose esto como perdidas contables por la suma de cuarenta y cinco mil balboas, siendo esta una situación de caso fortuito, no imputable a la recurrente; justificación que fue alegada por la apoderada judicial y que la entidad fue debidamente comunicada, por lo que ello no es imputable a la empresa que resultó adjudicada.

A continuación, transcribimos el texto de lo argumentado por el apelante, según el cual desvirtúa la decisión de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL** de Resolver Administrativamente la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218, que indica así:

“ ...



TERCERO: Que tal como fue comunicado a la entidad, a través de nota de 02 de julio de 2024, el día 28 de junio de 2024 al momento de retirar la mercancía para la entrega oportuna de la misma, la misma estaba contaminada con polilla, situación que se extendía al inventario o stock global de toda la mercancía que se mantenía en bodega. A raíz de tal comunicación, la empresa contratista recibió nota de la Lcda. **Antonia De León de la Policlínica Manuel Ferrer Valdés**, en donde solicitaba pruebas del contenido de la nota en mención. De manera diligente y responsable **GRUPO AJ GLOBAL S.A.**, procedió a enviar nota de 10 de julio de 2024, en donde se sustentaba y probaba lo acontecido con diferentes imágenes de la bodega y mercancía contaminadas con polilla.

Resulta destacar que la pérdida contabilizada de la mercancía asciende a la suma de **CUARENTA Y CINCO MIL BALBOAS** aproximadamente **(B/. 45,000.00)**, lo cual constituye una pérdida producida por caso fortuito, no imputable a la recurrente, debidamente comunicada a la entidad licitante, y bajo ninguna circunstancia, a nuestro juicio, debió considerarse una situación imputable a nuestra representada.

CUARTO: Nuestra empresa y representada, comunicó las causas que dieron origen a no poder honrar la entrega de los bienes requeridos, se hacen entregas de distintas notas a la Entidad con lo sucedido, adicional se sostuvo una reunión físicamente con la Entidad el día 22 de agosto con el Lic. Pablo Garrido y Lic. Ricardo Ramos (Coordinador en la Asistencia Legal de la Dirección Nacional de Compras) para conversar sobre la situación en mención y en donde en dicha reunión se concluye que se llegaría a convocar a otra reunión con otras personas involucradas de la Entidad.

Luego de la reunión sostenida, se procede a enviar distintos correos electrónicos a la Entidad, para poder conocer el status de la segunda convocatoria de reunión, pero nunca se obtuvo respuesta alguna a los correos enviados por parte de **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**



Resulta paradójico y sorprendente que, a pesar, de lo sucedido con la empresa y las incontables muestras de intención de poder lograr resolver el tema; la Caja de Seguro Social emite la **nota de intención de resolver administrativamente** la Orden de Compra, fechada el 06 de agosto de 2024 (publicada el 12 de agosto de 2024 en el sistema PanamaCompra).

Señores Magistrados, tal como hemos expuesto, el hecho generador de la falta de entrega, no es un hecho imputable a la contratista, sino que se trata de una situación que es usual en el tráfico mercantil, ya sea que esta polilla fue adquirida en fábrica o ya sea porque tal defecto se pudo haber contaminado a través de las bodegas de la embarcación que transporta la mercancía o a su llegada a Panamá. Para tales efectos el artículo 138 de la ley 22 de 2006, es claro al señalar que tales situaciones no son imputables al contratista:

"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.

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." (Subrayado nuestro).

QUINTO: Que dentro del intervalo de tiempo existente entre la comunicación realizada por la empresa, y la nota de intención de resolver el contrato por parte de la entidad contratante, existían muchos mecanismos para mantener la orden de compra, o conservar el contrato, y en las diferentes comunicaciones realizadas con la entidad licitante se proyectaron diversas opciones, pero ninguna de ellas, lo fue asumir la responsabilidad por incumplimiento y su correspondiente inhabilitación, ya que se trataba de un hecho, recalcamos, no imputable a la contratista.

...."



IV. EXPOSICIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL:

Que el día 13 de enero de 2025, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No. DA-C-POL.DR.M.F.V.N°007-2025 de 13 de enero de 2025, por el cual la Administradora de la Policlínica Dr. Manuel Ferrer Valdés, CAJA DE SEGURO SOCIAL, hizo entrega del expediente administrativo contentivo del acto apelado, conformado por un (1) tomo contentivos de 122 fojas.

Que, mediante Informe Secretarial de 14 de enero de 2025, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 186-2024, tal y como consta al reverso de la foja 047 del expediente del Tribunal, a fin de darle el trámite correspondiente. (Cfr. Infolio 045-047, 051-057 del Expediente del Tribunal).

Que mediante la Resolución N°005-2025-Pruebas/TACP de 24 de enero de 2025, se incorporan los descargos de la apelante **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, las pruebas documentales aducidas por la parte recurrente, así como el expediente, las actuaciones administrativas en el Portal Electrónico, se admitió la prueba de inspección ocular con auxilio de peritos en el sitio, y por último se le solicitó a la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ** la colaboración (Resolución visible de fojas 095 a foja 104 del Expediente del Tribunal, así como en el Portal Electrónico "PanamaCompra", bajo el icono "Resolución de Pruebas" en la publicación del día 27-10-2023, a las 2:44 p.m.).

Que el día 3 de febrero de 2025, se recibió en las oficinas de la Secretaría General, por parte de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ**, la Nota N°RUTP-N-70-015-2025 mediante la cual se designa al personal idóneo quien fungió como perito del Tribunal para llevar a cabo la diligencia de inspección ocular (Documento visible a folio 111 del expediente jurídico). De igual manera, se recibió la designación por parte de la entidad contratante mediante Nota D.A.POL.DR.M.F.V. N°014-2025 de 5 de febrero de 2025, cual fue recibido el mismo día 5 de febrero del año en curso. Así las cosas, el 6 de febrero de 2025, se recibió memorial por parte de la apoderada judicial de la empresa en la cual designa al Licenciado Manuel Cano como perito para la inspección ocular.

Seguidamente se profirió la Providencia N°001-TAdeCP de 7 de febrero de 2025, mediante la cual se realizan las asignaciones de las correspondientes fechas para la toma de posesión de peritos, inspección judicial, entrega de informe por parte de los peritos, periodo para redargüir, así como la presentación de alegaciones (visible a folio 122 a 125 del expediente del tribunal).



Así las cosas, el 10 de febrero de 2025, se presentó memorial por parte de la Licenciada Hirmiz quien actúa como apoderada judicial de la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, en la cual solicita reasignación de la fecha, ya que el perito inicialmente designado se encontraría fuera del país. Sin embargo, el 11 de febrero de 2025 a las 8:37 a.m., se recibió al correo institucional detalles del licenciado que reemplazaría al perito para la diligencia, foja 135 del expediente del tribunal, de igual forma dentro del expediente electrónico. Es así como se profirió la Providencia N°002-TAdeCP de 11 de febrero de 2025, en la cual se realiza la designación del nuevo perito designado por la parte actora.

Es así como el día 13 de febrero del año en curso, se llevó a cabo la correspondiente diligencia de inspección judicial (inspección ocular y peritaje) en el área donde se encontraban los insumos de la orden de compra N°1000989906-08-35/3000445218, para la adquisición de papel bond celeste, rosado, verde y amarillo tamaño 28 X 34 de 20 libras de 500 hojas (visibles de fojas 152 a la 166 del expediente jurídico). Que si bien, producto de petición efectuada por el Magistrado Sustanciador, este requirió una serie de documentos, mismos que fueron aportados por la parte apelante vía electrónica tal como consta en Acta de gestión por medio electrónico que reposa a página 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172 del expediente jurídico, así como dentro del portal electrónico a fecha 14 de febrero de 2025 a las 4:22 p.m.

Que a folios 175 al 184 se observa la documentación correspondiente al Informe Pericial, aportada por el perito designado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, igualmente el perito de la parte actora la empresa **GRUPO AJ GLOBAL S.A.**, presentó Informe pericial cual reposa a folios 185 al 187 y por último a folio 188 al 193 reposa el informe pericial del perito designado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, todas publicadas el 21 de febrero de 2025. Acto seguido se proceden con las diligencias de interrogatorio a cada uno de los peritos, mismas que se encuentran a folio 196 a la 205 del expediente jurídico, así como dentro del portal de contrataciones públicas a fecha 27 de febrero de 2025.

Que el día 28 de febrero de 2025, se recibió alegaciones por parte de la Licenciada Jessica A. Hirmiz D., por parte de la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, cual reposa a folio 208 a 210 del expediente jurídico.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que en cumplimiento de los trámites procesales generados para la solución de la presente litis, se procede a un examen de las constancias procesales y los argumentos exteriorizados por las partes, por lo que el Pleno del Tribunal debe verificar la conformidad



del Acto Apelado con el ordenamiento jurídico aplicable, haciendo referencia a los aspectos más relevantes contenidos en el expediente, de la siguiente manera:

A- EXAMEN DE LAS PRUEBAS Y DE LOS DESCARGOS ANUNCIADOS CON EL RECURSO DE APELACIÓN:

Que de acuerdo al procedimiento incoado por el artículo 249 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley No.22 de 2006 (Texto Único), así como los artículos 140, 143 y 145 de la Ley No.38 de 2000, compete al Tribunal realizar una vez recibido el expediente administrativo y la sustentación del recurso, el examen de las pruebas y de los descargos anotados por la parte recurrente como tales, por lo que mediante la Resolución N°005-2025-Pruebas/TACP de 24 de enero de 2025, este tribunal realizó las siguientes actuaciones:

- Se admitieron las pruebas documentales aducidas en los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, debido a que fueron verificadas dentro del expediente.
- Se inadmitieron las pruebas testimoniales solicitada por la parte actora, en virtud de que no se indicó la relevancia e información que se pretendía extraer de dicho testimonio.
- Se admitió e incorpora al proceso el expediente administrativo contentivo de un (01) tomo conformado con ciento veintidós (122) folios útiles.
- Se admitió la práctica de una prueba de inspección ocular con auxiliar de peritos en el lugar o sitio donde se encuentra el suministro procurado para la orden de compra supra citada.

B. VALORACIÓN EN CUANTO AL FONDO DE LA LITIS:

El Tribunal se adentra ahora a su valoración en cuanto al fondo de la litis, contrastando las actuaciones ejercidas por las partes, frente a la normatividad jurídica rectora de las Contrataciones Públicas. Lo prudente es precisar el escrutinio de los presupuestos básicos requeridos para dicha valoración siendo estos:

- **PRESUPUESTOS FORMALES:** dentro de los cuales se desprenden:

1. La oportunidad procesal para recurrir:

Esta debe avanzar dentro del término óptimo de los cinco (5) días hábiles subsiguientes a la notificación del Acto Administrativo que resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218, relativa al acto público No. No.2024-1-10-01-08-CM-003016, y se inhabilita por el término de seis (6) meses al contratista **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, dentro del presente sub-júdice con la



publicación de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 17-12-2024; y de conformidad a lo estipulado por el artículo 266 del Decreto No. 439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 156 párrafo tercero del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas ordenado por la Ley 153 de 31 de julio de 2000, el término corre a partir al día hábil siguiente de la notificación de dicha resolución, lo cual indica que los efectos de su notificación se produjeron desde el 18 al 19 de diciembre de 2024; instaurando el término para su interposición y sustentación del 23 de diciembre de 2024 al 2 de enero de 2025, plazo mediante el cual se apertura el término de los cinco (5) días hábiles subsiguientes, a dicha notificación, por lo que la interposición del recurso apelación se hace oportuna al anunciarse el día 30 de diciembre de 2024, ante la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, como entidad administrativa, siendo de igual manera sustentado los efectos de éste ante los estrados del Tribunal el mismo día 30 de diciembre de 2024, mediante libelo de sustentación, (visible de los infolios 010 al 022 del expediente del Tribunal); por lo que la Recurrente es consecuente al ajustarse a los presupuestos normados por los artículos 160 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006 ordenada por la Ley No.153 de 08 de mayo de 2020, y 248 del Decreto de Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020.

2. La garantía del debido proceso:

Siendo el Tribunal, fiscalizador del fiel acatamiento sobre la adopción garantista al debido proceso, debe escrutar para ello las actuaciones ejercidas por la Administración; así como verificar el acatamiento estricto de los principios de la Contratación Pública, en lo particular, lo preceptuado por el artículo 32 del Texto Único de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, y sus parámetros, el cual reza así:

"Artículo 32: Principio del Debido Proceso: Todas las personas tienen derecho a que se les brinden garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación



2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en la Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de

acuerdo con lo que establece la Ley..." (El subrayado es nuestro).

Surtida la tramitación del proceso, luego de evacuadas las etapas procesales previas, el Tribunal se adentra **al examen del procedimiento implementado por la Entidad administrativa**, en cuanto a la formulación de los cargos correspondientes al mérito sustentatorio que promueve la Resolución Administrativa del Contrato en el sub-judice, esgrimido como la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), relativa al acto público No.2024-1-10-01-08-CM-003016, y se inhabilita por el término de seis (6) meses al contratista la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, a fin de contrastar si el mismo se adecua a las causales establecidas por el artículo 136 de la Ley de Contrataciones Públicas (Texto Único), cual advierte lo siguiente:

"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 la Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato".

(El subrayado es nuestro).

En efecto, la Entidad ante el incumplimiento del contratista, procedió de conformidad con el procedimiento establecido en la ley y adelantó las investigaciones para determinar la causal correspondiente, lo que la llevó a considerar resolver administrativamente el contrato correspondiente a la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), previa notificación de su intención, mediante Nota No.ADENL-DNC/L22-737-2024 de 6 de agosto de 2024, publicada a través del portal electrónico "PanamaCompra" el 12-08-2024, señalándole las razones de su consideración sobre el incumplimiento en cuanto a la entrega pactada en 10 días hábiles, a partir de la notificación, [los cuales según la Entidad, vencieron el día 2 de julio de 2024]; concediéndole un término de cinco (5) días hábiles para que conteste y



a la vez presente los descargos y pruebas que considerase pertinentes, con el objeto de que la Entidad haga valoración de las mismas y adopte una decisión razonada y definitiva, tal cual consta en la imagen adjunta:

CAJA DE SEGURO SOCIAL



Apartado 08-16-06808
PANAMÁ 5, PANAMÁ

AVISO DE INTENCIÓN DE
RESOLVER
ADMINISTRATIVAMENTE
ORDEN DE COMPRA
No.1000989906-08-35 / 3000445218

Panamá, 06 de agosto de 2024
Nota No.ADENL-DNC/L22-737-2024

Señora
JESSICA A. HIRMIZ DENIS
Representante Legal
GRUPO AJ GLOBAL, S.A.
Teléfonos: 6150-9512.
E. S. D.

Señora Hirmiz:

Con fundamento en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 que contiene el Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato, le comunicamos nuestra intención de resolver administrativamente la Orden de Compra N°1000989906-08-35 / 3000445218 de 20 de mayo de 2024, el cual tiene por objeto de "COMPRA DE PAPEL BOND CELESTES, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 X 34 20 LBS DE 500 HOJAS", por la suma de TRES MIL CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/3,120.00).

Lo anterior obedece a que no cumplió con los términos de entrega de contratación contemplados en la orden de compra N°1000989906-08-35 / 3000445218, ya que la mencionada empresa comunicó, a través del escrito, denominado "NOTA DE DESISTIMIENTO" s/n, del 02 de julio de 2024 (fecha de término de entrega), la solicitud de desistimiento de la orden de compra in comento, obedeciendo a que "el inventario que se mantenía en stock presenta deterioro por polilla, y no contamos con la cantidad exacta pare el mismo, ya que suministramos a empresas privadas e instituciones, y la que está por llegar del exterior a nuestra bodega llegara en alrededor 4 meses o más".

En atención a lo anterior, le concedemos un término de cinco (5) días hábiles para contestar y a la vez presentar las pruebas que considere pertinentes, con el objeto que la Caja de Seguro Social haga la valoración de las mismas y adopte una decisión definitiva.

Atentamente,


LIC. ANA PATRICIA CUESTAS P.
Directora Nacional de Compras

APC/RR/AC

"2024: AÑO DEL LEGADO"
Los pacientes son primero

 @csspanama

 (507) 513-0276

 www.css.gob.pa

Pese a sus notificaciones en el Portal Electrónico a fecha 12 de agosto de 2024 supra citado, la contratista no contestó la nota de intención de resolver administrativamente el contrato, por lo que la entidad procedió a resolver administrativamente el contrato mediante acto administrativo, respetándose así el procedimiento legalmente establecido.

Con lo anterior consideramos que se dieron los presupuestos procesales para gestar el acto administrativo de Resolución del Contrato, validez que se promueve con el anuncio de intencionalidad para resolver el contrato en forma oportuna, otorgándole al contratista la oportunidad de invocar sus descargos sobre ésta y la facilidad de presentar sus pruebas al respecto, luego del cual se produce la Resolución in examine.



3. Valoración en cuanto al fondo de la causa

Expuestos los planteamientos del recurrente y desarrollados los trámites legales correspondientes al recurso de apelación, corresponde a esta instancia del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, entrar a decidir el fondo de este, en base a las consideraciones que se exponen a continuación, revisando el apego a las normas de contratación estatal, tanto por la entidad contratante como la parte actora del recurso.

Como ha quedado expuesto previamente, el recurso de apelación objeto de este examen, tiene su origen en la Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, mediante la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), y se inhabilita por el término de seis (6) meses al contratista **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, para la compra de **“PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS”**, correspondiente al Acto Público 2024-1-10-01-08-CM-003016”, por la suma de **TRES MIL CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/.3,120.00)**.

a. ARGUMENTOS DEL APELANTE:

Así las cosas, vemos pues, que, como parte de los argumentos ensayados por la recurrente, estriban en los siguientes hechos a saber:

- Hechos del recurso en referencia, que a la letra alegan:

“ ...

TERCERO: Que tal como fue comunicado a la entidad, a través de nota de 02 de julio de 2024, el día 28 de junio de 2024 al momento de retirar la mercancía para la entrega oportuna de la misma, la misma estaba contaminada con polilla, situación que se extendía al inventario o stock global de toda la mercancía que se mantenía en bodega. A raíz de tal comunicación, la empresa contratista recibió nota de la Lcda. **Antonia De León de la Policlínica Manuel Ferrer Valdés**, en donde solicitaba pruebas del contenido de la nota en mención. De manera diligente y responsable **GRUPO AJ GLOBAL S.A.**, procedió a enviar nota de 10 de julio de 2024, en donde se sustentaba y probaba lo acontecido con diferentes imágenes de la bodega y mercancía contaminadas con polilla.

Resulta destacar que la pérdida contabilizada de la mercancía asciende a la suma de **CUARENTA Y CINCO MIL BALBOAS** aproximadamente **(B/. 45,000.00)**, lo cual constituye una pérdida producida por caso fortuito, no imputable a la recurrente, debidamente comunicada a la



entidad licitante, y bajo ninguna circunstancia, a nuestro juicio, ^{debió} considerarse una situación imputable a nuestra representada.

CUARTO: Nuestra empresa y representada, comunicó las causas que dieron origen a no poder honrar la entrega de los bienes requeridos, se hacen entregas de distintas notas a la Entidad con lo sucedido, adicional se sostuvo una reunión físicamente con la Entidad el día 22 de agosto con el Lic. Pablo Garrido y Lic. Ricardo Ramos (Coordinador en la Asistencia Legal de la Dirección Nacional de Compras) para conversar sobre la situación en mencion y en donde en dicha reunión se concluye que se llegaría a convocar a otra reunión con otras personas involucradas de la Entidad.

Luego de la reunión sostenida, se procede a enviar distintos correos electrónicos a la Entidad, para poder conocer el status de la segunda convocatoria de reunión, pero nunca se obtuvo respuesta alguna a los correos enviados por parte de GRUPO AJ GLOBAL, S.A.

Resulta paradójico y sorprendente que, a pesar, de lo sucedido con la empresa y las incontables muestras de intención de poder lograr resolver el tema; la Caja de Seguro Social emite la **nota de intención de resolver administrativamente** la Orden de Compra, fechada el 06 de agosto de 2024 (publicada el 12 de agosto de 2024 en el sistema PanamaCompra).

....

....

QUINTO: Que dentro del intervalo de tiempo existente entre la comunicación realizada por la empresa, y la nota de intención de resolver el contrato por parte de la entidad contratante, existían muchos mecanismos para mantener la orden de compra, o conservar el contrato, y en las diferentes comunicaciones realizadas con la entidad licitante se proyectaron diversas opciones, pero ninguna de ellas, lo fue asumir la responsabilidad por incumplimiento y su correspondiente inhabilitación, ya que se trataba de un hecho, recalamos, no imputable a la contratista.

En ese orden de ideas resulta preciso acotar que, incluso, la entidad contratante podía perfectamente aplicar el mecanismo de prórrogas, y en el peor de los casos (aunque no fuere un hecho imputable a la empresa pero la entidad así lo asumiera), aplicar el mecanismo de multas que establece la ley y la orden de compra. En cuanto a la prórroga del contrato, la ley es clara al establecer que la misma es un derecho del contratista, sobretodo en los casos en que el contrato u orden de compra se ha dilatado por causas que no le son de su responsabilidad. El artículo 192 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, nos señala con meridiana claridad que:

"Artículo 192. Prórroga de contrato. En caso de que se extienda el plazo del contrato por razón de retrasos producidos por causas no imputables al contratista o por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, o bien,



cuando dicho plazo se extienda por haberse perfeccionado el contrato con posterioridad a lo estipulado en el pliego de cargos, dará derecho al contratista a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso, sin perjuicio de las justificaciones y explicaciones que al efecto brinde el contratista.

SEXTO: Tal como viene expuesto, la resolución administrativa del contrato resulta ser prematura, pero más precisamente contraria a derecho, toda vez que se han omitido trámites fundamentales para su ejecución, razón por la cual consideramos, tal acto administrativo debe anularse por ser un acto violatorio de normas fundamentales del debido proceso y de la ley.

A. Nulidad de la Resolución ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C,
por falta de motivación

La Resolución ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C presuntivamente emitida el 10 de diciembre de 2024, , mediante el cual se **resuelve administrativamente la orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218, del 20 de mayo de 2024** resulta nula, y es violatoria del debido proceso. Tal como puede observarse en el portal PanamaCompra, el documento adjunto denominado **"RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA"** publicado el día 17 de diciembre de 2024, contiene una nota u hoja de Trámite de Asesoría Legal fechada 10 de diciembre, dirigida a la Licda. **Antonia De León de la Policlínica Manuel Ferrer Valdés**, en donde se comunica una supuesta resolución administrativa de contrato (cuya fecha no se logra establecer), de la orden de compra. A página seguida, se encuentra la página (sin número), de una resolución (sin fecha y sin número) por medio de la

cual se **RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE** la orden de compra referida, e inhabilita a nuestra empresa por el término de 6 meses:

ASISTENCIA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL
LEGAL EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE COMPRAS

HOJA DE TRÁMITE
ADENL-DNC/L22-2076-2024

Panamá, 10 de diciembre de 2024.

ARA:

LICDA. ANTONIA DE LEÓN
Administradora de la Policlínica Dr. Manuel Ferrer Valdés.

E:

LICDO. RICARDO RAMOS
Coordinador en la Asistencia Legal de la Dirección Nacional de Compras-L/22

SUNTO:

Resolución para Resolver Administrativamente la Orden de Compra No.1000989906-08-35/3000445218, (No.2024-1-10-01-08-CLM-003016).

os debidamente firmada la Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C del 10 de 2024, mediante la cual se ordena **RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE** la de Compra No.1000989906-08-35/3000445218, (No.2024-1-10-01-08-CLM-003016) para la compra de "PAPEL BOND CELESTES, ROSADO, VERDE Y AMARILLO 28X34 DE 20LBS DE 500 HOJAS"; por un monto de TRES MIL CIENTO BALBOAS CON 00/100 (B/3,120.00), con la finalidad que la misma sea publicada sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", inascurrido el legal (7 días hábiles), sin que se presente Recurso de Apelación por la empresa o, remitir copia de la Resolución en comento a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), para el registro de la inhabilitación de la empresa en el Sistema de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

no,

se remite expediente original de la Orden de compra, el cual consta de 07 Hojas.

Remitiendo
decomi
Orden
003016
TAMAR
VEINTE
en el S
término
contrato
Contrato
Sistema
Atención

17-12-24
9:55

Atención



Es decir **SOLO existe 1 página** de la **supuesta Resolución**. Esta actuación tal como viene dada resulta nula de nulidad absoluta, ya que es en el sistema electrónico PanamáCompra donde deben notificarse y subirse todos los documentos del acto público, en su integralidad, completos, no de manera parcial y de manera defectuosa, ya que ello es una garantía de transparencia y legalidad para el contratista y el público en general. Pero peor aún, tal actuación viola el debido proceso, porque al publicarse defectuosamente y contrario a la ley la resolución atacada, se vulnera el principio de motivación establecido en la ley 38 de 2000 y la ley 22 de 2006, porque sencillamente, **el administrado desconoce el resto de las motivaciones y razones por las cuales la administración o entidad profieren un acto que vulnera y limita sus derechos subjetivos en su relación contractual con el Estado**, Contra la cual GRUPO AJ GLOBAL, S.A., lógicamente no ha podido realizar una defensa efectiva de sus derechos. A propósito los numerales 2 y 5 de la ley 22 de 2022, establecen:

.....”

Con respecto a lo que alega el apelante, en síntesis, sobre anterior, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones de conformidad a las constancias procesales aducidas y a las publicaciones en el portal electrónico “PanamaCompra” mismas que se refieren, a saber:

- Señala que comunico que al momento de realizar el despacho de la mercancía para la entrega oportuna esta fue infructuosa debida a que se encontraba contaminada con polilla, situación que se extendía al inventario o stock global de toda la mercancía que se mantiene en bodega, misma que ascendía el monto de cuarenta y cinco mil (B/.45,000.00); situación que resulto caso fortuito, por lo que no es imputable al contratista.
- Indica que la entidad podía perfectamente aplicar mecanismos de prórrogas, multa, sin tomar en cuenta que no le era imputable al contratista el incumplimiento de la entrega de los suministros.
- Además, considera que existe nulidad de la resolución mediante la cual se resuelve la orden de compra en estudio, debido a que dentro del sistema de contrataciones públicas debe publicarse la documentación de forma integral y completa; por lo que considera que existe violación al debido proceso.
- Denuncia que, la persona cual firmó la resolución administrativa del contrato, no cuenta con la facultad para rubricarlo ya que se trata de



la jefa de Compras del CAJA DE SEGURO SOCIAL, por lo que no
está delegada para emitir y realizar total el acto jurídico.
...”

Que al realizar un estudio exhaustivo de las piezas procesales, que constan tanto en el expediente administrativo, así como el jurídico y electrónico; se observa que existe una serie de actuaciones, tales como, la nota calendada 2 de julio de 2024, recibida por parte de la representante legal de la empresa, misma que indico al respecto:



NOTA DE DESISTIMIENTO

Panamá, 2 de julio de 2024

CAJA DE SEGURO SOCIAL
POLICLINICA DR. MANUEL FERRER VALDES
E.S.D.

Ref; ORDEN DE COMPRA 1000989906-08-35/3000445218

Estimado de la Caja de Seguro Social;

Por este medio de la presente, yo Jessica Denis, con cédula de identidad personal No. 8-792-1585, representante Legal de la empresa GRUPO AJ GLOBAL S, A. con No. De RUC: 155739624-2-2023, solicitamos muy amablemente el desistimiento de la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218 con relación al suministro de “PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO TAMAÑO 28”X34” DE 20 LBS DE 500 HOJAS”.

La presente solicitud obedece que, al momento de separar el pedido para esta orden de compra, nos percatamos de que el inventario que se mantenía en stock presenta deterioro por polilla, y no contamos con la cantidad exacta para el mismo, ya que suministramos a empresas privadas e instituciones, y la que está por llegar del exterior a nuestra bodega llegara en alrededor 4 meses o más.



Por ende, debido a los escasos solicitamos esta petición muy amablemente.

Sin más por el momento, se despide de usted

Atentamente,

Jessica Denis
Representante Legal
Teléfono: (507) 6150-9512
RUC; 155739624-2-2023
Correo; grupoajpty@gmail.com
GRUPO AJ GLOBAL S.A.

Licda. Antonia E. De León
Administradora
Proceder de acuerdo a las
Normas y Procedimientos
Institucionales Vigentes

2024 JUL 2 1:02 PM

2/7/24

Lo anterior, se desprende que la empresa presenta la nota anteriormente citada cual fuese recibida el 2 de julio de 2024, siendo este el último día establecido para la entrega de los suministros, mediante la cual realiza solicitud de desistimiento producto de que



los bienes que tenían destinado para el cumplimiento de la orden de compra supra citada, se encontraban deteriorados por polilla, situación que impide el cumplimiento de la correspondiente orden de compra.

Se visualiza que la entidad contratante, es decir, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, mediante **Nota N°D.A.POL.DR.M.F.V. N°361-24 de 4 de julio de 2024**, cual se encuentra dirigida al representante legal de la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, en donde le solicita la aportación de pruebas que sustentaran lo expuesto, tal como ilustramos a continuación:



APARTADO 0816-06808
PANAMA 5, PANAMA

Panamá, 4 de julio de 2024
D.A.POL.DR.M.F.V. N°361-24

Señores
GRUPO AJ GLOBAL, S.A
Ciudad

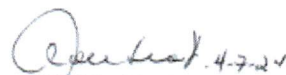
Sres. **Grupo AJ Global, S.A:**

Por este medio le solicitamos, nos indiquen si cuentan con el producto para realizar la entrega, de la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218, por **CONTRATACION MENOR EN ACTO PUBLICO N°2024-1-10-01-08-CM-003016**, relacionado con el suministro de **PAPEL BOND DE COLOR CELESTES, ROSADO, VERDE y AMARILLO, POR UN MONTO DE B/.3,120.00**, ya que hemos recibido nota, fechada 2 de julio del presente y recibida el 2 de julio de 2024, en la cual indican que desisten de dicho acto público.



Por lo antes expuesto, **solicitamos nos remita pruebas que consideren pertinentes, en (5) días hábiles**, de lo contrario se aplicara Resolución Administrativa por incumplimiento en la entrega del producto.

Cordialmente,


LICDA. ANTONIA DE LEON
Administradora
Pol. Dr. Manuel Ferrer Valdés

ADL/dsh


5-7-2024
8:40 a.m

"2024: AÑO DEL LEGADO
Los pacientes son primero

Es así como, mediante actuaciones procesales, existentes dentro del expediente físico, se observa que la entidad inmediatamente remite la correspondiente nota de intención de la resolución administrativa del contrato, misma que le otorga el termino establecido por ley, sin embargo, no es hasta el 10 de julio de 2024, visible a folio 083 al 086 del



expediente administrativo, en donde la empresa contratista realiza el reitro de su solicitud de desistimiento de la orden de compra, tal como se aprecia así:



NOTA DE ACLARACIÓN DE DESISTIMIENTO
ORDEN DE COMPRA 1000989906-08-35/3000445218

Panamá, 10 de julio del 2024

Licenciada
Antonia De León
Administradora
Pol. Dr. Manuel Ferrer Valdés
Caja de Seguro Social
E. S. D.

Estimada Licda. Antonia:

Por este medio, nosotros **GRUPO AJ GLOBAL S.A.** nos dirigimos hacia Usted con referencia a la Orden de Compra No. **1000989906-08-35/3000445218**, relacionada al suministro de **PAPEL BOND DE COLOR CELESTE, ROSADO, VERDE, AMARILLO, POR UN MONTO DE B/.3,120.00.**

Nuestro grupo de empresas cuenta con una trayectoria en el mercado nacional con más de 45 años comprometidos con cada uno de nuestros clientes entregando productos con la mejor calidad. En esta ocasión el papel bond al que se refiere la Orden de Compra y que mantenemos en inventario; ha sido colocado en un área de la bodega que no era la adecuada, conllevando la contaminación de polilla a todo este papel; trayéndonos una afectación al producto, el cual ha representado una pérdida de mas de \$45,000.00 para nuestra empresa.

Es por esta situación, que amablemente le solicitamos el desistimiento de la presente Orden de Compra ya que no podremos cumplir con la misma debido a la afectación de nuestra materia prima. Procederemos a realizar un nuevo pedido a nuestro suplidor en Estados Unidos pero esto nos tardará alrededor de unos 5 meses en llegar al país.

Adjuntamos imágenes del stock que mantenemos en nuestra bodega con su afectación.

Agradeciéndole de antemano su colaboración y esperando puedan entender nuestra situación y poder desistir amablemente de la presente Orden de Compra.

Atentamente,


Jessica Denis
Representante Legal
Grupo AJ Global, S.A.


2024-07-10 10:00 AM

Producto del tiempo transcurrido, la entidad decide proferir la **Nota N°ADENL-L-DNC/L22-737-2024 de 6 de agosto de 2024**, mediante la cual realiza el aviso de intención de resolver administrativamente orden de compra N°1000989906, dando así cumplimiento a la normativa establecida en la Ley de Contrataciones Públicas en lo tipificado en el artículo 139.

Luego del recuento podemos determinar que no existe documento alguno que respalde que se llevó acabo la correspondiente fumigación, sin embargo, el caso fortuito endilgado, pudo ser provisorio y evitarse la contaminación. Por lo que, al no efectuar la fumigación, ha evitado el elemento de eximente de responsabilidad, cual no lo ocupa al gestar su negligencia; toda vez que, al resultar adjudicado, debió tomar las previsiones. Sin embargo, participó, siendo osado e inescrupuloso, al no prever que su inventario estaba expuesto al resultado.

Sin embargo y como quiera que la responsabilidad, le es imputable; es merecedor a lo establecido por Ley del artículo 140 y 141 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, cual nos remite a lo preceptuado por el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.



En ese sentido, es palpable que la Entidad, dentro del presente proceso de selección de contratista, con respecto al cumplimiento de sus obligaciones, por imperio de la Ley ha actuado en apego y de conformidad con el artículo 21 del Texto Único numeral 7 que reza así:

“ ...

Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes.

1...

(...)

7. Proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y procedimientos para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que lleguen a presentarse, de conformidad con el contrato y el pliego de cargos.” (El subrayado es nuestro).

”

....

Aunado a lo anterior, y de conformidad al artículo 23 del Texto Único de la Ley 153 de mayo de 2020 en los numerales 1, 2, 3 y 4 se hace mención a las obligaciones del contratista, es decir, hace mención dicha norma de una serie de actitudes que debe asumir el contratista una vez le ha sido adjudicado y formalizado un contrato público, con el objeto de cumplir a cabalidad la consecución de los bienes o servicios contratados mediante los distintos procesos de selección de contratista contemplados en nuestra legislación, del siguiente tenor:

“ ...

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 dentro del 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 pueden presentarse.
5. (...)“.

En adición, el Texto Único de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, que ordena los efectos de la Ley 22 de junio de 2006 sobre Contrataciones Públicas en su **Capítulo III denominado “Derechos y Obligaciones de las Entidades Contratantes y del Contratista”**, y de conformidad con el numeral 4 del artículo 22. Derechos de los Contratistas, es claro al señalar:

“Artículo 22. Derecho de los contratistas. Son derechos de los contratistas los siguientes:

(...)

4. Solicitar prórrogas dentro del plazo de cumplimiento, cuando el retraso se deba a razones no imputables al contratista. En aquellos casos en que el retraso se deba a razones imputables a la entidad contratante, el contratista tendrá derecho a recibir la prórroga sin la aplicación de la multa establecida en el contrato.” (El subrayado es nuestro).



De la anterior excerta, se colige que solicitar prórrogas es un derecho existente por disposición expresa de la Ley, reconocido a todos los contratistas, que en el caso de las órdenes de compra se documentarán como ajustes y de conformidad al artículo 132 del Texto Único de la Ley 153 a efecto de concederlas o negarlas como facultad de las entidades contratantes, previa solicitud de ésta, no obstante, el recurrente no solicita las prórrogas, por lo que mal podría la entidad concederle un término o extensión del mismo sin una solicitud previa por parte de la contratista, debemos tener en cuenta que estamos frente a la necesidad de una institución de salud, misma que se encarga de satisfacer las necesidades de cada uno de los beneficiarios, así como de sus asegurados.

Respecto al hecho tercero, es decir, el apelante admite y reconoce el sentido, contenido y alcance de la Nota calendada 28 de junio y 2 de julio del año en curso, emitida por la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, en su calidad de parte contratante, mediante la cual, la Entidad confirmó su intención de continuar con la Resolución administrativa del contrato, anunciada mediante Nota aludida, publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 12-08-2024, la cual, no obstante, no hizo objeción alguna en el momento de recepción de éstas, adicional no entregó ni la mercancía ni la carta de compromiso exigida, a efecto de llevar a feliz término la conclusión de la orden de compra del caso de marras.

Aunado a lo anterior, y de conformidad al artículo 102 de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, la concesión de prórroga por retrasos debido a causas no imputables al contratista, cuando se den situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, éstos son los únicos supuestos que establece la norma a efecto de que se extienda el plazo de ejecución del contrato y su vigencia por un período no menor al retraso; causales no probadas por el recurrente. Al efecto transcribimos dicha disposición:

"Artículo 102. Concesión de Prórroga. Los retrasos que fueran producidos por causas no imputables al contratista o cuando se den situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, darán derecho a que se extienda el plazo de ejecución del contrato y si vigencia por un período no menor al retraso, que será tramitado por la entidad contratante, de oficio o a petición de parte. En los casos que se decida conceder la extensión del plazo de ejecución del contrato, se documentarán como ajustes, cuando se trate de la orden de compra, o como adendas cuando se trate de contrato, los cuales podrán perfeccionarse aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en el contrato original suscrito. También el contratista tendrá derecho a la extensión del período de ejecución, cuando el perfeccionamiento del contrato se efectúe con posterioridad a los ciento veinte días calendario de concluido el proceso de selección de contratista."

(El subrayado es nuestro).

Siendo ello así, el dossier en estudio, del expediente administrativo de la Entidad ni de los argumentos esgrimidos por el recurrente y de las pruebas aportadas, no se desprende



acto alguno del contratista, tendiente a tener la intención de cumplir con la entrega de los suministros y menos a solicitar la concesión de prórroga a que hace alusión la excedente antes transcrita, que nos permita colegir lo contrario.

Por su parte, y de conformidad a lo estipulado por el artículo 132 del Texto Único de la Ley ordenadora de la Ley 22 de junio de 2006, corresponde a las entidades contratantes aprobar o negar las prórrogas que soliciten los contratistas, así como establecer el término de la prórroga, tomando en consideración la urgencia o necesidad del suministro, servicio u obras contratados.

En ese sentido el artículo 192 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, regulatorio de la Ley 153 de mayo de 2020, explica el procedimiento a seguir tanto por el contratista como por la entidad en caso de prórroga del contrato al enunciar:

“Artículo 192. Prórroga del contrato. En caso de que se extienda el plazo del contrato por razón de retrasos producidos por causas no imputables al contratista o por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, o bien, cuando dicho plazo se extienda por haberse perfeccionado el contrato con posterioridad a lo estipulado en el pliego de cargos, dará derecho al contratista a que se extienda el plazo del contrato por un periodo no menor al retraso, sin perjuicio de las justificaciones y explicaciones que al efecto brinde el contratista.

La entidad contratante deberá evaluar las situaciones antes indicadas, incorporando al expediente contentivo del ajuste a la orden de compra o de la adenda al contrato, los informes, explicaciones, u otros elementos de convicción que sustenten su decisión, la cual podrá perfeccionarse, inclusive aun después del vencimiento del plazo de ejecución establecido en la orden de compra o contrato originalmente suscrito. (El subrayado es nuestro).

De lo anterior, deducimos que es deber del contratista cuando la ejecución o entrega del objeto contractual sufra de alguna dilación por causas no imputables, caso fortuito o fuerza mayor, comunicarle a la entidad cualquier incidencia o percance que altere el cronograma de trabajo y los porcentajes de avance de ésta y aportar los elementos de convicción que justifiquen, y en los que se fundamenta su solicitud de concesión de prórroga, ya que ésta es una potestad de la administración, cual advierte el artículo 102 de la Ley, que debe generarse en conjunto con el ente de control para su formalización y refrendo de la adenda o el ajuste, cosa que no se ha dado en el presente caso.

En adición, en lo que respecta al “principio de continuidad”, esgrimido por la doctrina dominante, este cuerpo colegiado ha atendido sus efectos siempre que ha realizado y hecho énfasis en la viabilidad de la medida en los eventos que ésta sea conforme al deseo de las partes en continuar su ejecución, siempre que se ajuste a los presupuestos de las garantías y los cumplimientos efectivos, siendo que el porcentaje de ejecución sean prudencialmente sustanciales y acorde a los previstos en el contrato.



En sentido similar, destacamos alguno de los antecedentes jurisprudenciales en desarrollo del principio de continuidad, útiles para dilucidar el alcance y efectos de dicha figura, que han sido objeto de pronunciamientos de parte de las esferas judiciales inclusive, tales como:

- Resolución No.150-2022-PLENO/TACP de 12 de agosto de 2022 (Decisión), en donde el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en ejercicio de sus funciones y actuando en estricto apego a la Ley, en lo dispuesto en los principios reguladores de la contratación pública y haciendo uso de los medios estrictamente necesarios a fin de resolver en el menor tiempo posible, los recursos interpuestos en los términos establecidos en la Ley han señalado:

En el contexto de los informes citados, aun cuando en los contratos administrativos debemos extremar las posibles soluciones tendientes a la continuidad y consecución de las obras de interés público, salvaguardando el bienestar de la sociedad y obtener el mayor beneficio para el Estado, sin socavar el derecho de los particulares, es evidente que en el proceso que nos ocupa, la empresa contratista no ha demostrada interés real en la consecución de las obras, valiéndose de excusas y argumentos baladíos, que demuestran desconocimiento de la administración, desarrollo y ejecución de contratos de obras con el Estado. „

- Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos Carrillo Gomila en representación de Constructora del Istmo, S.A., para que se declare nula por ilegal la Resolución No.1 de 23 de enero de 2006, emitida por el Ministro de la Presidencia y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Alejandro Moncada Luna. Panamá, Tres (3) de enero de 2013. Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Expediente 046-2006, con respecto al proceso de Resolución del Contrato dijo:

“La resolución de los contratos públicos es un mecanismo mediante el cual, la Administración da por terminada una relación contractual con un contratista, que debe ser adoptada cuando ya sea imposible la ejecución del contrato. Cabe indicar que la doctrina ha indicado respecto a la rescisión de los contratos administrativos, lo siguiente:

“Dromi, señala al respecto que lo que importa en vista del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración deberá extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo, el principio de continuidad se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la resolución o la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza”. (Dromi, Roberto. Renegociación y Reconvención de los Contratos Públicos. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. Argentina. 1996. pág.13-14).

En ese sentido, los contratos administrativos le permiten al Estado, ejecutar proyectos en beneficio del interés público, y por ende la Administración debe extremar sus recursos para evitar su terminación, siendo la prueba, como hemos señalado, el instrumento fundamental para determinar si el contratista incumplió con una de las causales pactadas en el contrato”. (El subrayado es nuestro).



En otro aparte del antecedente judicial precitado, en cuanto al valor de la Prueba para determinar si el contratista ha incumplido o no con las pautas del contrato administrativo enuncia:

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

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

Por otro lado, en lo que respecta las reglas para modificaciones y adiciones al contrato con base al interés público el artículo 98 del Texto Único de la Ley 153 de mayo de 2020 establece:

“Artículo 98. Reglas para modificaciones y adiciones al contrato con base al interés público. Para hacer modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público, se atenderán las reglas siguientes:

1. No podrán modificarse la clase y el objeto del contrato.
2. Los nuevos costos requerirán las autorizaciones o aprobaciones de los entes que conocieron el contrato principal de acuerdo con la cuantía.
3. Las modificaciones que se realicen al contrato u orden de compra formarán parte de este, considerándose el contrato u orden de compra principal y sus modificaciones como una sola relación contractual, para todos los efectos legales.
4. El contratista tiene la obligación de continuar la obra.
5. Cuando el contratista solicite una adenda de aumento de costos, esta será analizada por la entidad contratante, a fin de determinar su viabilidad técnica y/o económica. Se podrá revisar el precio unitario de un renglón o el valor total del contrato, si las modificaciones alteran en un 25% o más las cantidades del reglón o el valor total o inicial del contrato, respectivamente. La sumatoria de todas las modificaciones que se realicen a una contratación pública durante su vigencia no podrá sobrepasar el 25 % del monto total originalmente convenido. En casos excepcionales, cuando las modificaciones superen el 25%, la entidad contratante deberá justificar técnica y económicamente este aumento de costos, para lo cual requerirá la aprobación del Consejo Económico Nacional.”

De la excerta transcrita se colige la posibilidad que confiere la Ley a los contratistas para solicitar a parte de la prórroga del plazo de ejecución del contrato, modificaciones y adiciones al contrato original, previa solicitud de éste, ante el ente administrativo o contratista, y su formulación a través de los ajustes o adendas que deben ser refrendados.

Por otra parte, y en cuento a los cargos de nulidad alegados por la apelante y expuestos bajo el hecho sexto, punto A, al indicar la existencia de una omisión, al carecer de la motivación, en relación a la emisión de la resolución objeto del contencioso. De conformidad al informe secretarial de 23 de enero de 2025, dentro del dossier de la



causa; la misma advierte que se pudo descargar por completo dicha resolución, sobre el soporte y uso de la tecnología en el Tribunal y que si se encuentra dentro del portal electrónico, según su contexto a folios 053 y 055 del expediente.

A su vez y sobre la nulidad alegada en el punto B, en el mismo hecho indicado, sobre la base de la carencia de competencia en la Jefa de Compras, firmante de la Resolución up supra, de acuerdo a lo invocado en el considerando de ésta, se advierte que su actuación se encuentra debidamente facultada mediante la Resolución N°6879-2024- D.G. de 14 de octubre de 2024. Lo que inclusive es consonó con el instrumento de declaración precontractual incorporado en el expediente administrativo a infolio 60, y cual forma parte de los requerimientos y exigencias para la formalización por parte de Contraloría General de la República, a la hora de gestar el correspondiente refrendo, como parte de los presupuestos indispensables para dicho otorgamiento; razón por la cual, se desestiman dichos cargos, al no demostrar su veracidad al respecto.

Por regla general, la resolución administrativa del contrato (orden de compra) conlleva un carácter sancionador, momento en que la entidad activa el ***ius puniendi*** para salvaguardar el interés público, siempre y cuando la no terminación del contrato pactado sea imputable a la contratista. No obstante, en el presente caso, no se hace necesario la inhabilitación, precisamente por encontrarnos ante una excepción a la regla de un contrato incumplido, efecto que se desprende del principio de congruencia de los actos administrativos dictados por los operadores de justicia, por no hacer sentido, frente a la gravedad de los expuesto, siendo aplicable la sustitución por una multa al respecto; con fundamento en las competencias que nos atribuye el artículo 146 numeral 2 de la Ley, y en adopción al principio de proporcionalidad, atendiendo a los parámetros sobre la gravedad de la infracción, la reincidencia (cual no se reporta en el sistema), la magnitud del daño y los perjuicios causados (Siendo una compra menor) y en vista de que, del acto administrativo de la Entidad, no se deducen mayores detalles al particular.

Por todo lo motivado y fundamentado, consideramos que lo procedente es la confirmación de la cláusula resolutoria primera de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, por la cual se resuelve administrativamente, la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016); pero modificando la segunda, que se refiere a la inhabilitación; y sea modificada ahora, en concepto de multa, en virtud a lo establecido por el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°439 de Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, mismo que transcribimos a continuación:

“Artículo 210. Gradación y progresión de la multa por incumplimiento de contrato. Cuando se trate de proveedor único, contratación menor o en casos debidamente justificados, las entidades podrán aplicar multa por incumplimiento de contrato, de acuerdo con lo siguiente:

1. En contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de diez mil balboas (B/.10,000.00), y el incumplimiento sea por primera vez, de 1



% al 10 % del valor total del contrato u orden de compra, y en casos de reincidencia hasta el 15 % del valor total del contrato u orden de compra."

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la Resolución No. ADENL-DNC/L22-339-2024-D.C. de 10 de diciembre de 2024, por la cual se resuelve administrativamente, la Orden de Compra N°1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), para la compra de **"PAPEL BOND CELESTE, ROSADO, VERDE Y AMARILLO9 TAMAÑO 28 x 34 DE 20 LBS DE 500 HOJAS"**, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**", adjudicado por un valor de TRES MIL CIENTO VEINTE BALBOAS (B/.3,120.00).

SEGUNDO: MODIFICAR el resuelto SEGUNDO de dicha resolución administrativa, up supra, cual le **INHABILITABA** por el término de seis (6) meses, imponiéndosele ahora, en sustitución, multar a la empresa **GRUPO AJ GLOBAL, S.A.**, por el orden de 10% del valor de su obligación contractual, de conformidad a la ratio establecida en el artículo 210 numeral 1, del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 08 de mayo de 2020.

TERCERO: DEVOLVER el Expediente Administrativo del Acto Público No. 2024-1-10-01-08-CM-003016, mismo que recoge la Orden de Compra No. 1000989906-08-35/3000445218 (N°2024-1-10-01-08-CM-003016), antes detallada, conformado por un (1) tomo contentivo de doscientos diecisiete folios útiles (217) a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal, de conformidad a los efectos procurados por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 08 de mayo de 2020 y el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 que la reglamenta, disposiciones vigentes al momento del perfeccionamiento del contrato en contencioso.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.186-2024/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 ordinales 12, 57, 112, 136 numeral 1, 138, 139, 140, 141, 146 numeral 2, 160, 163, 164 Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley No.153 de 08 de mayo de 2020; artículos 94, 247, 248, 249, 251, 266 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 que la reglamenta, Ley 38 de 31 julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


LUIS MARISCAL
Magistrado


KAREN SOLIS
Secretaria General Encargada

