



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 014-2025

RECURRENTE: GRUPO INVPANA, INC.

ACTO RECURRIDO: Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, mediante la cual se Resolvió Administrativamente el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, proferida por el Ministerio de Cultura, y la inhabilitación de la contratista por el término de dos (2) años, dentro del acto público N° No.2024-1-30-0-08-LP-015041.

Magistrado Ponente: LUIS MARISCAL.

Magistrado Contra Proyecto: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.030-2025/TACP de 28 de marzo de 2025 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto por la contratista **GRUPO INVPANA, INC.**, en contra de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, proferida por el Ministerio de Cultura.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, reforma la Ley No.22 de 2006, cual regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones, en el artículo 75 expresa que, a los procedimientos de selección de contratista o contratos perfeccionados, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento, principio tempus regit actum.

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES:

Que el Estado, debidamente representado para este procedimiento por el Ministerio de Cultura, adjudicó el presente acto público a la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, mediante Resolución No.DS-DAF-R-No.019 de 21 de mayo de 2024, dentro del



procedimiento de selección de contratista No.2024-1-30-0-08-LP-015041, para el "Servicio de limpieza de toda la ventanería exterior del proyecto Ciudad de las Artes".

En base a lo anterior, se suscribió el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, con la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, por un monto de B/. 82,032.61, y refrendado por Contraloría General de la República el día 16 de octubre de 2024.

Que el Ministerio de Cultura, a través de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, declaró Resolver Administrativamente el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, para el "Servicio de limpieza de toda la ventanería exterior del proyecto Ciudad de las Artes", suscrito con la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, misma que según las constancias probatorias que reposan en el expediente administrativo, fue notificada los días 28 y 29 de enero de 2024 (Visible de foja 007 del expediente del Tribunal).

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Que el día 6 de febrero de 2025, siendo las 2:41 p.m., el licenciado Luis Ángel García Méndez, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación de la empresa **GRUPO ONCPANA, INC.**, hizo entrega en los estrados de la Secretaría General del Tribunal, el libelo de Sustentación del Recurso de Apelación incoado en contra de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, proferida por el Ministerio de Cultura, por la cual se Resolvió Administrativamente el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, para el "Servicio de limpieza de toda la ventanería exterior del proyecto Ciudad de las Artes" (Escrito de Sustentación visible de infolios 013-016 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que la Defensa de la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, adjuntó al libelo de su Recurso, el escrito de Anuncio del Recurso de Apelación en contra de la Resolución No. MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, presentado ante el Ministerio de Cultura 3 de febrero de 2025, según el sello de recibido. (Visible a infolio 011 del Expediente del Tribunal).

Que de conformidad al artículo 139, ordinal 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley No. 153 de 2020, el término oportuno para la interposición y sustentación del Recurso de Apelación es de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO:

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye la Resolución No. MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, que declaró Resolver Administrativamente el Contrato No.011-2024, suscrito con la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, para el "Servicio de limpieza de toda la ventanería exterior del proyecto Ciudad de las Artes",



proferida por la entidad Ministerio de Cultura e inhabilitándola por un término de dos (2) años, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

“

RESUELVE:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE el Contrato No. 011-2024 para el “SERVICIO DE LIMPIEZA DE TODA LA VENTARENIA EXTERIOR DEL PROYECTO CIUDAD DE LAS ARTES” por un monto de OCHENTA Y DOS MIL TREINTA Y DOS BALBOAS CON 61/100 (B/. 82,032.61), suscrito entre el MINISTERIO DE CULTURA, y la empresa GRUPO INVPANA, INC., sociedad anónima debidamente registrada en (Mercantil) a Folio N° 155724261 (S) del Registro Público de Panamá, representada por el señor EVIDITH OLMEDO GONZÁLEZ BAULE, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal N°6-702-1843.

SEGUNDO: SANCIONAR con la INHABILITACIÓN DE DOS AÑOS a la empresa GRUPO INVPANA, INC., sociedad anónima debidamente registrada en (Mercantil) a Folio N° 155724261 (S) del Registro Público de Panamá, representada por el señor EVIDITH OLMEDO GONZÁLEZ BAULE, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal N°6-702-1843.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 139, 140 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE,


MARÍA EUGENIA HERRERA
Ministra de Cultura



”

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN:

La formulación y sustentación del recurso incoado en contra de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, según lo descrito, se expresa ahora sus disconformidades al respecto del acto administrativo que se cuestiona.

“

PRIMERO: Que fue publicado en el portal de Panamá compras el día 27 de enero de 2025 la RESOLUCION Administrativa MC-OAL-R-No.007-2025 del 13 de enero de 2025 “Por la cual se resuelve administrativamente el contrato No011-2024 para el servicio de Limpieza de toda la Ventarenia exterior del proyecto ciudad de las ARTES. Presentamos como Prueba No1 dicha resolución. Esta resolución no concuerda con el contrato original lo que es motivo para su impugnación ya que el Contrato 011-2024 DE 30 DE AGOSTO DE 2024, Por la cual se realiza servicio de limpieza de toda la ventaneria exterior del proyecto ciudad de las artes”, este error ortográfico no se subsanó en la resolución por lo cual no cumple con la ley.

SEGUNDO: La Falta de notificación directa para un tema tan delicado: LA EMPRESA GRUPO INVPANA INC. No recibió comunicación a nuestro correo electrónico o vía ni telefónica sobre esta situación, lo que nos impidió responder oportunamente dentro de los plazos establecidos. A pesar de nuestros múltiples intentos de contacto telefónico con la institución, no obtuvimos respuesta clara hasta que, por nuestra propia revisión en el portal de Panamá Compra el día de hoy 30 de enero de 2025, nos percatamos de la situación. Nosotros habíamos solicitado a Compañía Assa de Seguros la información sobre las pólizas y fianzas activas sobre nuestra empresa comprobada en aporte de copia simple de nota dirigida a Grupo ASSA DE SEGUROS con fecha 25 de enero de 2025, la cual no había proporcionado la respuesta en tiempo oportuno. Prueba No. 2.



TERCERO: Irregularidad detectada en la fianza de cumplimiento: Lamentablemente, fuimos víctimas de un acto fraudulento cometido por el corredor de seguros responsable de la confección de la fianza. Al descubrir esta anomalía, tomamos de inmediato las acciones legales pertinentes, interponiendo las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes desde el DIA 25 DE NOVIEMBRE DE 2024 para que se investigue y sancione a los responsables. Esto lo demostramos aportando copia de denuncia ante la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS Y REASEGUROS (Prueba No. 3 presentada en este escrito) con esta fecha, pues detectamos esta irregularidad en otros contratos adyacentes a Instituciones del Estado pero que como fueron varias las fianzas detectadas, al momento no habíamos esclarecido que la fianza contenida en el CONTRATO 011-2024 de 30 de agosto de 2024 también había sido afectada, motivo por lo que nos comprometemos dentro de 5 días hábiles a partir del presente escrito de apelación a subsanar con una nueva fianza que garantice la realización del contrato.

CUARTO: Dejamos claro que este contrato 011-2024 de 30 de agosto de 2024 se ha efectuado los trabajos pertinentes adelantados desde la orden de proceder MC-DS-M-No.569.1-2024 DE FECHA 12 DE NOVIEMBRE DE 2024 y que está casi terminado en su 80 por ciento, dejamos como prueba copia de fotos de los trabajos realizados Prueba No. 4 ya que la fianza es para garantizar el cumplimiento de los trabajos lleguen a efectuarse y a terminarse por lo que la fianza no ha sido objeto ni puede ser objeto de ser solicitada por la Institución Ministerio de Cultura, ya que hacía falta menos de 7 días para cumplir con la primera fase de dichos trabajos por lo cual no era necesario recurrir a la fianza.

QUINTO: Que nuestro poderdante no había sido notificado de esta Situación no detectada en este contrato: Dado que nuestra empresa maneja múltiples proyectos simultáneamente, no identificamos inicialmente que la fianza con el Ministerio de Cultura también estaba afectada por esta irregularidad. Sin embargo, al verificar la documentación en el contexto de las denuncias ya presentadas, confirmamos que esta fianza también se encontraba comprometida.

En virtud de lo anterior, solicitamos la oportunidad de presentar pruebas de nuestras acciones legales y colaborar con el Ministerio de Cultura para esclarecer la situación y tomar las medidas correctivas necesarias. En fe de lo anterior, presentaremos la fianza de cumplimiento en el término de 5 días.

SEXTO: Que según Ley 38 de 2000, se puede acceder al recurso de apelación y de igual manera según ley 22 de 2006 dentro del término de 5 días a Partir de la notificación de dicha resolución administrativa y luego de dos días de su notificación, dando la oportunidad de presentar pruebas que aclaren la situación dentro del mismo término de anuncio de apelación para sustentar y las denuncias presentadas ante la superintendencia de seguros y reaseguros por la estafa, a Grupo INVPANA INC, de parte del corredor de Seguros Carlos Arosemena de Grupo ASSA DE SEGUROS quien se encuentra prófugo de la justicia y con licencia suspendida hasta la fecha. Artículo 160 y concordantes Ley 22 de 2006, Ley 153 de 2020.

SEPTIMO: Según nota con fecha 6 de diciembre de 2024 GRUPO INVPANA INC enviada al Ministerio de la Cultura se comprometió a cumplir con los trabajos del contrato 011-2024, dando Fe del grado de responsabilidad que dicha empresa mantiene con la Institución, agravio de los 20 años de experiencia y buena reputación que ha mantenido en sus concesiones y contratos con diferentes Instituciones del Estado Panameño, Prueba No. 5. Aportamos copia de esta nota.

OCTAVO: Se procedió con la orden de proceder MC-DS-M569.1-2024 DE FECHA 12 DE NOVIEMBRE DE 2024, en donde se inician los trabajos de limpieza del proyecto ciudad de las ARTES LO CUAL PRESENTAMOS UNA COPIA COMO PRUEBA No. 6. Estos trabajos están casi terminados en la fase primera por lo cual no es necesario aplicar la fianza de cumplimiento. El recibo provisional de gestión de cobro No. 16064 por la dirección de Finanzas del Ministerio de Cultura, con fecha 11 de diciembre de 2024, por la suma de B/26,449.76 lo que da por probado los hechos expuestos de que los trabajos tienen un 80 por ciento de culminar en su primera fase del proyecto PRUEBA No. 7 que presentamos.



NOVENO: Para dar fe de que nos encontramos con plena legitimación para actuar presentamos como prueba No. 8 el Aviso de operación de GRUPO INVPANA INC., como prueba de personería Jurídica de la empresa y su representante legal la copia certificado de Sociedad emitida por el Registro Público de Panamá en prueba No 9. Y Copia del Contrato 011-2024 celebrado entre Grupo INVPANA INC. Y EL MINISTERIO DE CULTURA con fecha 30 de agosto de 2024 prueba No. 10

DECIMO: Solicitamos que nos acepten como prueba No. 11 del presente escrito de apelación Documento de fianza emitida por la compañía de seguros la cual certifica la fianza de cumplimiento del Contrato No 011-2024, dentro de los 5 días ya que nos encontramos dentro del término para presentar este recurso.

Que el recurrente formuló como sus pretensiones dentro del libelo sustentatorio de descargos frente al Acto Administrativo apelado, la cual fue recibida a través de Secretaría General por insistencia, solicitándole a este Augusto Tribunal, “revocar la resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025.

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

“ ...

PRUEBAS.

1. PRUEBA No. 1 Copia de Resolución MC-OAL-R-No007-2025 DE 13 DE ENERO DE 2025.
2. PRUEBA No. 2 Nota dirigida a ASSA Compañía de Seguros sobre estado de situación de pólizas y fianzas de los diferentes contratos administrativos de GRUPO INVPANA INC. Mantiene con el gobierno nacional.
3. PRUEBAS No. 3 Formulario de denuncia ante la Superintendencia de Seguros y Reaseguros sobre la falsedad de la emisión de la póliza de seguros y de fianzas sobre la que está incluida la póliza 8524527 sobre ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS. Acto fraudulento por el corredor Carlos Arosemena de Compañía de Seguros Assa.
4. PRUEBA No. 4 Fotos sobre el adelanto de los trabajos realizados sobre toda la VENTANERIA DE la ciudad de las Artes.
5. PRUEBA No. 5 Nota dirigida al Ministerio de Cultura de parte de Grupo Inversiones Panamericana informando el pliego de cargos para desarrollo de limpieza del proyecto ciudad de las artes.
6. PRUEBA No. 6. Copia de la orden de proceder MC-DS-M569.1-2024 DE FECHA 12 DE NOVIEMBRE DE 2024, en donde se inician los trabajos de limpieza del proyecto ciudad de las ARTES.
7. PRUEBA No. 7 recibo provisional No. 16064 de gestión de cobro por la dirección de Finanzas del Ministerio de Cultura, con fecha 11 de diciembre de 2024, por la suma de B/26,449.76 en su primera fase del proyecto PRUEBA No. 7 que presentamos.
8. Copia de Aviso de Operación de GRUPO INVPANA, INC.
9. Copia de Certificado de Sociedad de Grupo INVPANA, INC.
10. Copia del Contrato 011-2024 de fecha 30 de agosto de 2004 entre Grupo INV PANA INC. Y el Ministerio de Cultura.
11. Documento de fianza de compañía de seguros para dar fe al cumplimiento.

”.

V. EXPOSICIONES DEL MINISTERIO DE CULTURA, EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL:

Que el día 21 de marzo de 2025, el Ministerio de Cultura, presentó ante la Secretaría General del Tribunal, la Nota No. MC-DS-M-OAL-N-No.037 de 19 de marzo de 2025, por



la cual hizo entrega del expediente administrativo completo original, conformado un (1) tomo de 407 fojas útiles.

Que, mediante Informe Secretarial de 24 de marzo de 2025, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado que Contraproyecta, el Expediente 014-2025, mismo que fue recibido el día 24 de marzo de 2025, a las 1:51 p.m., a fin de darle el trámite correspondiente. (Cfr. Infolio 089-090 del Expediente del Tribunal).

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Luego del agotamiento de las fases previas del presente proceso y de los planteamientos antes vertidos, esta Colegiatura, en virtud de la competencia funcional que se desprende del contenido del numeral 2 del artículo 146 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.153 de 2020, procede a desatar lo contencioso, a fin de darle respuesta a los administrados y a la administración, respecto al acto administrativo en etapa de ejecución que ha sido recurrido a través del medio de defensa que la ley ha puesto al alcance de todo aquel contratista que crea haber sufrido un perjuicio por parte del Estado, como consecuencia de la resolución administrativa del contrato; acción recursiva (apelación) de la cual procederemos a verificar si fue interpuesta y sustentada dentro del marco de la ley; no obstante, antes de entrar a la profundidad de ese análisis, debemos realizar algunos pronunciamientos para definir la competencia de este Tribunal, tomando en cuenta que se nos peticiona una decisión de revocación, y las razones por la que nos corresponde contra proyectar.

Llegó al conocimiento de este Tribunal, el recurso de apelación en contra de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, proferida por el Ministerio de Cultura, en donde se decidió resolver administrativamente el Contrato No.011-2024 en contra de la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, celebrado para el servicio de limpieza de toda la ventanería exterior, del proyecto Ciudad de las Artes, y que podemos apreciar en el acto público No. 2024-1-30-0-08-LP-015041, en donde además se le inhabilitó a la contratista por un término de dos (2) años para celebrar contratos con el Estado.

Al adentrarnos al procedimiento en busca de las razones que originaron el contencioso, vemos que se trata de una presunta fianza de cumplimiento que no fue proferida por la aseguradora, misma cual lo comunica, ya habiéndose perfeccionado el contrato en mención, calificándola de falsa la entidad administrativa, toda vez que el día 19 de diciembre de 2024, el Departamento de Finanzas del Ministerio de Cultura recibió la Nota No.VP-FIAN-100-2024 de la empresa aseguradora ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., fechado 13 de diciembre de 2024, donde ponían en conocimiento a la institución que no mantienen relación comercial, ni de otra índole con la empresa **GRUPO**

INVPANA, INC., destacando que la aseguradora no ha emitido ningún tipo de fianza de cumplimiento, cual se evidencia así:



Apartado 0816-01622 Panamá, Rep. de Panamá
Teléfono (507) 300-2772
Email servicioalcliente@assanet.com
Web www.assanet.com

Panamá, 13 de diciembre de 2024
VP-FIAN-100-2024

Honorable Señora
MARUJA HERRERA
Ministra
Ministerio de Cultura de Panamá
Ciudad

Respetada Ministra Herrera:

La presente tiene como propósito hacer de su conocimiento que, ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no mantiene relación comercial, ni de ninguna índole, con la empresa GRUPO INVPANA, INC., sociedad anónima con Registro Único de Contribuyente No.155724261-2-2022 DV 21, por lo que, esta compañía aseguradora NO HA EMITIDO ningún tipo de FIANZA DE CUMPLIMIENTO y/o pólizas de la cartera de productos que ofrece esta compañía.

Esta comunicación se hace con la finalidad de que, en el evento de que mantengan adjudicaciones de proyectos y/o licitaciones a favor de la mencionada compañía, donde sea exigible la presentación de Fianza de Cumplimiento, ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no ha sido su emisor.

Agradecemos tomar debida nota de lo anterior, ya que hemos sido informados de casos donde se ha falsificado documentación de fianzas de esta aseguradora, para los propósitos señalados.

Muy Atentamente,

Rubén D. Carles
Vicepresidente de Fianzas

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE CULTURA
DIRECCIÓN DE ASesoría JURÍDICA
Firma:
Fecha: 23/12/24
Hora: 4:30 am

MINISTERIO DE CULTURA
DIRECCIÓN DE ASesoría JURÍDICA
Firma:
Fecha: 23-12-24
Hora: 9:24

MINISTERIO DE CULTURA
DIRECCIÓN DE FINANZAS
Recibido por: Viviana V.
Fecha: 19/12/24
Hora: 11:42 am
371

Narra la entidad en la parte motiva de la resolución administrativa de contrato que, examinaron la comunicación con la fianza aportada por la contratista, resultando que esta había incorporado en el Contrato No.011-2024, la fianza No.85B84533 de 7 de agosto de 2024, supuestamente por la aseguradora ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., por la cantidad de Cuarenta y Un Mil Dieciséis balboas con 31/100 (B/.41,016.31), para garantizar el cumplimiento del servicio tal y como lo establece el pliego de cargos.

“ ...

Que la Orden de Proceder se dio mediante Nota MC-DS-M-NO. 569.1-2024 con fecha 12 de noviembre de 2024, subiéndose al portal de PanamáCompra el 18 de noviembre de 2024, dando por notificado del acto administrativo a la empresa GRUPO INVPANA, INC., sociedad anónima registrada en la Sección de Mercantil a Folio N° 15572461 del Registro Público de Panamá, representada por el señor Evidith Olmedo González Baule, con cédula de identidad personal 6-702-1843.

Que el 19 de diciembre de 2024, se recibe en la Departamento de Finanzas del Ministerio de Cultura, Nota VP-FIAN-100-2024 de la empresa aseguradora ASSA Compañía de Seguros, fechado 13 de diciembre de 2024 donde comunican que “no mantienen relación comercial, ni de ninguna índole con la empresa GRUPO INVPANA, INC, informando que la aseguradora “NO HA EMITIDO ningún tipo de FIANZA DE CUMPLIMIENTO (...)”, y se observa que en el Contrato No. 011-2024 la empresa contratista denominada GRUPO INVPANA, INC, aportó FIANZA DE CUMPLIMIENTO No. 85B84533 emitida el 7 agosto de 2024 supuestamente por la empresa aseguradora ASSA Compañía de Seguros, S.A., por el monto de Cuarenta y Un Mil Dieciséis Balboas con 31/100 (B/. 41,016.31) para garantizar el cumplimiento del servicio tal como lo establece el Pliego de Cargo.

Que en atención a la CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA del Contrato No. 011-2024, relativa a la Fianza la empresa contratista GRUPO INVPANA, INC, hizo entrega de la fianza de cumplimiento asegurando el servicio para la cual se comprometió aportando el documento supuestamente expedido por la aseguradora ASSA Compañía de Seguros, S.A., tal como se encuentra descrito en la cláusula que a continuación citamos textualmente:

“



Al verse engañado el Ministerio de Cultura, se remitió a la cláusula décimo sexta del Contrato en estudio y aplicó el contenido del numeral 7 que se refiere a la falsedad de información o documento. Este elemento es potablemente válido, por las razones que más adelante sustentaremos, y así, pues, es que nació la resolución administrativa del contrato, por el incumplimiento sostenido sobre la base de una presunta falsedad de documento, lo cual a todas luces impediría el normal desempeño del servicio contratado y por lógica consecuencia, su imposible ejecución, cual afecta uno de sus elementos esenciales.

“ ...

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO

Serán causales de resolución administrativa, las que se detallan a continuación, previstas en el artículo 136, del Texto Único de la Ley No. 22, de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas en este contrato.
2. La muerte de **EL 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 de **EL CONTRATISTA**, cuando sea una persona natural.
3. La declaratoria judicial de liquidación de **EL CONTRATISTA**.
4. La incapacidad física permanente de **EL CONTRATISTA**, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución de **EL 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.
6. Cualquier cambio en la composición accionaria de la sociedad contratista, concesionaria o inversionista que no sea debidamente notificado a **MICULTURA** o que impida conocer en todo momento quien es la persona natural que es finalmente beneficiaria de tales acciones, tomando en consideración que esta persona sea directa o indirectamente el beneficiario final de, por lo menos, el diez por ciento (10%) del capital accionario emitido y en circulación.
7. La falsedad de información o documentos.
8. La violación de las disposiciones establecidas en la cláusula de ética, gobernanza y anticorrupción del presente Contrato.
9. Incumplir el Pacto de Integridad suscrito con **MICULTURA**.

(...) .” Las negritas y subrayadas son nuestras.

”

Es por lo anterior que, antes de fundamentar la decisión a tomar con la emisión del acto administrativo que nos compete, dedicaremos unas pequeñas líneas para explicar las razones jurídicas que nos permiten ser competentes en este caso, y los motivos por los cuáles no compartimos la declaratoria de inhibición por presuntamente falta de competencia, hechos por los que me permito contra proyectar, de conformidad a las reglas estatuidas en el Código Judicial, norma supletoriamente aplicable en base al contenido del artículo 4 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 2020.

En primer lugar, el numeral 2 del artículo 146 de la ley que nos gobierna, refiere la competencia funcional privativa de este Tribunal, para conocer en única instancia del recurso de apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.



Lo anterior es una clara observancia, de que en ese numeral en particular el legislador le concede el conocimiento a este cuerpo colegiado sobre la base de la existencia de una resolución administrativa de contrato, así como de la sanción al contratista como consecuencia de contravención de un contrato u orden de compra.

Es allí en donde entra en escena este foro de justicia administrativa especial y su consiguiente activación procesal para darle respuesta a los administrados que no han compartido la decisión de la Administración en fase gubernativa dentro del procedimiento de ejecución o de resolución administrativa de contrato.

Nuestro razonamiento en ese sentido debe fijarse en que estemos en presencia de un contrato u orden de compra como principal punto, y que estos hayan sido desobedecidos por quién o quiénes se obligaron a cumplir al momento de rubricar sus firmas y su perfeccionamiento; así también el nacimiento de sanciones como consecuencia de la insatisfacción de las obligaciones que ya hemos hecho mención, y no en la causal por la cual se sustentó, pues, ello es lo que nos llevaría a errar en el blanco, toda vez que la disposición jurídica no menciona causal en específico, para concluir apresuradamente que las que se generan sobre el soporte de una presunta falsedad, deberían ser descartables ante este foro, sobre todo cuando las causas de resolución administrativa de contrato, definido por la ley especial es de numerus apertus; es decir, de lista abierta y no cerrada, lo que se deduce de una lectura superficial y simple del artículo 136 ut supra, cuando indica que como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las cinco que enumera el artículo 136 de la ley de compras estatales.

La normativa permite que en los contratos se pacten causales adicionales a las que se enumeran en la ley, siendo una de ellas la falsedad de información o documento, por la apertura que la disposición jurídica, cual la faculta y otorga en competencia.

De manera que, independientemente de la causal que se invoque, lo esencial es que nos encontremos ante una resolución administrativa de contrato y/o, la aplicación de sanciones en el proceso de ejecución, para que este foro de justicia administrativa ejerza sus facultades decisorias y no en la causal en la que se fragua. Bajo ese enfoque jurídico-racional es que se sustenta la competencia funcional del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

De igual forma, debemos diferenciar que existen dos tipos de procesos frente a la sanción impuesta por una entidad administrativa por falsedad documental, de las cuales una no tiene recurso ante este Tribunal. La otra se deriva de un proceso de resolución administrativa de contrato, como producto de una presunta acción dolosa o culposa que es la que engendró dicha decisión, frente a la cual el Tribunal si tiene la competencia.

Otra confusión es la interpretación que se le da al artículo 143 de la ley especial que nos rige, cual es del siguiente tenor:



“
Artículo 143. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un periodo de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

Para los efectos de esta disposición, las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la Dirección General de Contrataciones Públicas aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor.

El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de la inhabilitación y la progresión de estas.

”

En el citado texto jurídico se tasa la sanción que la Dirección General de Contrataciones Públicas le debe aplicar a la contratista que aportó información o documento falso, pero la misma se establecerá posteriormente de haberse comprobado **en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra**, la condición expuesta.

Así las cosas, debe coexistir un procedimiento de resolución administrativa de contrato u orden de compra, y eso involucra cualquiera entidad del Estado, con la salvedad de que las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la DGCP, aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor, para que el organismo de fiscalización proceda a fijar la sanción establecida en la ley.

La entidad estatuyó causales de resolución administrativa del contrato, en donde se destaca o perfila la información falsa, concepto que analizamos de forma integral de conformidad a la ley, para luego dar una conclusión. Si partimos sobre la base de que este tipo de causales el Tribunal no es competente, entonces estaríamos inmiscuyéndonos en las decisiones contractuales de las partes al momento de elaborar el contrato u orden de compra, de la que la normativa no hace excepción alguna, por el contrario resulta ser amplia, al manifestar de manera directa que en los contratos se pueden establecer diferentes causas de resolución administrativa en donde no se despunta la excepción de falsedad de información, lo cual sería un error superlativo cognitivo, y a la vez una contradicción a la norma sustantiva-procesal que sobre este tema mantiene una amplitud.

La entidad adoptó la falsedad de información para soportar la resolución administrativa de contrato. Bajo ese criterio, si la falsedad, que fue lo que originó la resolución administrativa del contrato, impide que el contratista termine el servicio pactado, ¿estaríamos ante un contrato acabado en feliz término? La respuesta es rotundamente no; por ende, se debe aplicar la causal que ha sido invocada, así como su sanción.

Se han cumplido los presupuestos procesales de ley para que este ente administrativo de control conozca el recurso impetrado: La existencia de un acto administrativo de resolución de contrato y la aplicación de una sanción, ignorar ese escenario para



argumentar incompetencia sería desconocer la ley y trasladar la responsabilidad a otra institución que por normativa no está llamada a resolver este tipo de contencioso.

De manera que, en razón a lo anterior es que somos competentes para conocer del caso que nos ocupa; sin embargo, al realizar el examen de rigor, vemos que la resolución que resuelve administrativamente el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, fue publicado el día 27 de enero de 2025, lo que nos indica que los días 28 y 29 de enero de los corrientes son los correspondientes para la notificación. Así, pues, la contratista contaba con cinco días hábiles para interponer y sustentar el recurso de apelación, siendo éstos los días que van desde el 30 de enero al 5 de febrero del año en curso, por lo que, al haberse sustentado el recurso el día 6 de febrero del presente año, se tiene como desierto en virtud del contenido del artículo 1137, numeral 2 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 2020.

"Artículo 1137. Interpuesto en tiempo el recurso de Apelación, se aplicarán las siguientes reglas:

1...

2. Una vez surtido el trámite antes descrito, el Tribunal resolverá sobre la concesión de la apelación y, en caso de que fuera procedente. Ordenará que el secretario notifique a las partes la providencia que concede el recurso y remitirá enseguida el expediente al Superior. Si el apelante no sustentare su recurso, el Juez lo declarará desierto, con imposición de costas".

El recurso fue interpuesto dentro del plazo de ley, no así su sustentación, lo que impide a esta colegiatura verificar el fondo del asunto, por incumplirse con ciertas exigencias establecidas en la ley procesal, como lo es el dejar vencer el término establecido en el numeral 2 del artículo 1137 del Código Judicial para sustentar el recurso, toda vez que de conformidad al libelo, el mismo ocurrió el día 6 de febrero de 2025, cuando el plazo se extendía hasta el día 5 de febrero del año en curso, por lo que este Tribunal aprecia que se ha vencido el término para sustentar el recurso de apelación, circunstancia que nos lleva a declararlo desierto.

En atención a las consideraciones externadas, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR DESIERTO el Recurso de Apelación, al generarse fuera del término legal la sustentación por parte de la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, a través de su apoderado especial, en contra de la Resolución No.MC-OAL-R-No.007-2025 de 13 de enero de 2025, que resolvió administrativamente el Contrato No.011-2024 de 30 de agosto de 2024, suscrito para el "Servicio de limpieza de toda la

ventanería exterior del proyecto Ciudad de las Artes, dentro del acto público No.2024-1-30-0-08-LP-015041, resuelto por el Ministerio de Cultura.

SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución a través del Portal Electrónico "Panamá Compra", notificación que se entenderá surtida, transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su alzada en el portal electrónico "PanamaCompra"; de conformidad a la norma procesal vigente al perfeccionamiento del contrato.

TERCERO: ADVERTIR a las partes, que la presente resolución, no admite recurso alguno ante este Tribunal, y tampoco agota la vía gubernativa.

CUARTO: DEVOLVER el Expediente Administrativo que contiene el procedimiento de selección del contratista y de la resolución administrativa del Contrato No. 011-2024 de 30 de agosto de 2024, conformado por un (1) tomo contentivo de cuatrocientas siete (407) fojas útiles, al Ministerio de Cultura.

QUINTO: DISPONER la salida y el archivo del expediente No.014-2025, previa anotación en el registro respectivo.

SEXTO: ADVERTIR a la entidad administrativa generar los efectos investigativos al respecto y compulsar copias de éstas, así como del dossier administrativo a las autoridades del **MINISTERIO PÚBLICO** para los fines de rigor, de conformidad al numeral 1 del artículo 83 del Código Procesal Penal.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de República de Panamá de 1972. Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 2020. Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020. Ley 38 de 31 de julio de 2000. Código Judicial de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


LUIS MARISCAL
Magistrado
Salvo el voto


KAREN S SOLÍS M.
Secretaria General, encargada





REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS MARISCAL



En relación con la Resolución del pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por medio de la que se decide el recurso de apelación presentado por el doctor Luis Ángel García Méndez, en su condición de apoderado especial de la empresa Grupo INVPANA, INC., en contra de la Resolución MC-OAL-R-No. 007-2025 de 13 de enero de 2025, por la cual el Ministerio de Cultura resuelve administrativamente el Contrato No. 011-2024, y además declara la inhabilitación, por el término de dos (2) años para licitar con el Estado, de la empresa Grupo INVPANA, INC.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 152 de la Ley 22 de 2006, en relación con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 y el artículo 115 del Código Judicial (norma supletoria del marco de la contratación pública), procedo a expresar mi disenter en cuanto a la decisión adoptada en la Resolución No. 030-2025-Pleno/TACP de 28 de marzo de 2025, exponiendo de manera razonada y analítica las consideraciones jurídico-legales, por las cuales discrepo del pronunciamiento erigido por ustedes mis distinguidos homólogos.

Respetado compañeros magistrado, desde mi humilde opinión, no es pertinente pronunciarse, ya sea por medio de una decisión de fondo o una interlocutoria, con respecto a la controversia formalizada ante esta instancia de control, por medio del recurso de apelación promovido por la empresa Grupo INVPANA, INC., en contra de la Resolución MC-OAL-R-No. 007-2025 de 13 de enero de 2025, por la cual el Ministerio de Cultura; ya que ello redundaría en una agravio directo y ostensible respecto al derecho de las competencias formales de este Tribunal.

En otras palabras, discrepo que atendamos, de cualquier forma, esta causa por cuanto que creo que somos incompetentes para aprender conocimiento respecto de este tipo especial y nuevo de controversias.

Desde mi punto de vista, este Tribunal no posee competencia formal (legal), para atender la controversia de marras, ya que este asunto informado en el recurso de apelación presentado por la empresa Grupo INVPANA, INC., está regulado por normativa legal expresa como una institución nueva dentro del derecho de contratación pública de nuestro país, con el nombre de **proceso de resolución administrativa de contrato u orden de compra en ocasión de la presentación de documentos o información falsa para obtener la contratación**.

Esto según lo establecido en el artículo 143 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 (en lo sucesivo simplemente la Ley 22 de 2006), veamos:

“Artículo 143. Inhabilitación por falsedad de información o documentos. La Dirección General de Contrataciones Públicas inhabilitará por un periodo de dos a cinco años a las personas naturales o jurídicas a las que se les compruebe **en el proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron**



documentos o información falsa para obtener la contratación, dependiendo de la gravedad y sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

Para los efectos de esta disposición, las entidades licitantes deberán enviar la resolución administrativa a la Dirección General de Contrataciones Públicas aportando copia autenticada de los documentos presentados por el proveedor.

El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de la inhabilitación y la progresión de estas". (La negrita es nuestra).

En efecto, esta es una temática especial en la que la materia que identifica la regulación es la presentación de información falsa, y de ella (de la presunta falsedad documental), deriva que se inicie un procedimiento administrativo muy especial de resolución administrativa de contrato, con la finalidad de sancionar directamente al falsario.

En otras palabras, en este tipo especial de gestión o tramitación administrativa, la razón del control no es la identificación de un presunto incumplimiento de contrato, sino, por su gravedad, la directa aplicación del poder administrativo sancionador.

De lo anterior da cuenta la reciente reglamentación realizada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), por medio de la Circular DGCP-DS-DJ-008-2025 (la Circular), de la que se deducen claramente las siguientes consecuencias y materias de regulación:

1. Es una competencia de las entidades, iniciar tramitar el procedimiento de resolución administrativa de contrato u ordenes de compras, "por motivos de presentación de documentos o información falsa". (ver segundo párrafo de la Circular).
2. La investigación que da inicio al "proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra", puede surgir de oficio a instancia de parte interesada. (Ver primer numeral del procedimiento especial de determinación de falsedad descrito en la segunda página de la Circular).
3. Las normas de procedimiento aplicables son las disposiciones de la Ley 38 de 2000. Sobre este tópico, veamos lo indicado en el numeral 2 del procedimiento especial descrito en la segunda página de la Circular:

"2. El proceso de investigación se llevará a cabo por la entidad contratante, atendiendo las normas del procedimiento administrativo general en materia de pruebas, establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general".

4. Es de notar que, según esta reglamentación, las normas especialmente aplicables son las de la Ley 38 de 2000, por lo que se excluye la aplicación de los medios de control de la Ley 22 de 2006.
5. El proceso de resolución especial de contrato, por falsedad de información, concluye con la imposición de la sanción de inhabilitación. En otras palabras, no se trata de la identificación de la responsabilidad por incumplimiento, sino más bien, de una medida de sanción contractual directa: la inhabilitación. (Ver el numeral 3 del procedimiento especial de determinación de falsedad descrito en la segunda página de la Circular).

6. Según el numeral 4 del procedimiento especial de resolución por falsedad, las competencias para la definición concreta de la sanción de inhabilitación son compartidas entre la entidad y la DGCP, veamos:

“4. Una vez la entidad contratante elabore el proyecto de resolución y antes de la publicación de la misma, deberá remitirla a la Dirección General de Contrataciones Públicas, junto con el expediente administrativo contentivo de la investigación, incluyendo copia autenticada de la documentación aportada por el proveedor, a fin de establecer la sanción correspondiente”.

7. Estas competencias duales se concretan, por una parte, en las atribuciones de la DCGP de hacer la graduación del tiempo de inhabilitación; y por otra, de publicación de la resolución que resuelve el contrato por falsedad. Veamos, el numeral 5 del procedimiento especial:

“5. Establecido el período de inhabilitación por parte de esta Dirección, el cual será gradado entre los dos a cinco años, atendiendo la gravedad de los hechos, de conformidad con el artículo 215 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 2022, se devolverá toda la documentación a la entidad contratante para proseguir con la publicación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato u orden de compra e impone la sanción de inhabilitación”.

Así las cosas, desde nuestro punto de vista, es importante concluir, según la Circular que, este procedimiento de inhabilitación por falsedad documental, en razón de la resolución administrativa del contrato, tiene su medio de control en la Ley de Procedimiento General (Ley 38 de 200), y no en el recurso de apelación ante esta sede de control.

Por otra parte, si nos detenemos a ver el lenguaje normativo nos percataremos que la mención de este tipo especial proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra, está ubicado dentro del capítulo XVI sobre las sanciones que se le pueden imponer a los contratistas.

En otras palabras, la regulación al identificar la sanción de “inhabilitación por falsedad de información o documental”, segregó y amplió la resolución administrativa del contrato en una nueva causal, pero esta vez, con la exclusiva función de imponer la más grave sanción al infractor: la inhabilitación.

Por lo antes dicho, la regulación identificada en el capítulo anterior, es decir, el Capítulo XV de la Ley 22 de 2006, sobre las causales de resolución del contrato, y más específicamente lo establecido en los artículos que van del 136 al 140 se distancia de lo consagrado en el artículo 143 de la misma ley (la Ley 22 de 2006), en tanto que:

1. Se dicta un listado de causales específicas para dar por terminado el contrato administrativo regular y las concesiones públicas (ver artículo 136 y 137).
2. Se hace una normativización concreta de la resolución de contrato debido al incumplimiento del contratista (ver artículo 138).
3. Se identifica a la inhabilitación, como una sanción contractual, que se debe imponer siempre que el contratista incumpla el contrato (ver quinto párrafo del artículo 138).

4. Se establece el procedimiento general para la producción de la resolución administrativa del contrato, según las causas listada en ese capítulo XV.
5. Se establece la competencia a favor del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para conocer del diferendo entre el afectado por la resolución administrativa del contrato y la entidad (ver numeral 4 del artículo 139).
6. En esta competencia establecida al Tribunal no se indica específicamente, la causal concreta de resolución administrativa.

Pese a que la norma que regula el procedimiento para la producción de la resolución del contrato, es decir, el artículo 139, no establece la causal específica de resolución del contrato que provocaría la actuación del Tribunal; en el numeral 2 del artículo 146 (posterior), si se indica que la causal de la resolución administrativa del contrato, que otorga competencia al Tribunal: **el incumplimiento del contrato**, veamos:

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

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

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

En este mismo giro conceptual, la competencia que se le otorga al tribunal es expresa y se refiere a la materia específica del incumplimiento de contrato.

Por otro parte, y siguiendo con el análisis ordenado de las normas sobre resolución del contrato, no es sino en el artículo 143 de la Ley 22 de 2006, en donde se agrega una causal nueva de resolución del contrato, pero esta vez, no para dar por terminada la relación, sino, como se ha dicho, para sancionar al contratista. Nos referimos concretamente, según el lenguaje de ley, al “**proceso de resolución administrativa del contrato u orden de compra que presentaron documentos o información falsa para obtener la contratación**”.

Así pues, en el medio, entre la norma que estatuye las causales de resolución del contrato y la regulación de este tipo especial de procedimiento, y la norma que de forma expresa le da competencia al Tribunal para conocer de la resolución del contrato; nos encontramos con una disposición legal que instituye una nueva razón

de resolución del contrato, pero en la que en modo alguna menciona al Tribunal como ente de control de esta nueva manera de conflicto de tipo sancionatorio.

Ahora bien, con respecto al caso determinado que nos ocupa, en el acto acusado por el recurrente, es decir la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, se deduce con toda claridad que la entidad le reprochó al contratista haber suministrado, al momento de la formalización del contrato, una fianza de cumplimiento falsa.

Veamos los considerandos de la Resolución MC-OAL-R-No. 007-2025 de 13 de enero de 2025, por la cual se resuelve administrativamente el Contrato No. 011-2024, declarando la inhabilitación por el término de dos (2) años para licitar con el estado, de la empresa **GRUPO INVPANA, INC**

Que el 19 de diciembre de 2024, se recibe en la Departamento de Finanzas del Ministerio de Cultura, **Nota VP-FIAN-100-2024** de la empresa aseguradora **ASSA Compañía de Seguros**, fechado 13 de diciembre de 2024 donde comunican que “no mantienen relación comercial, ni de ninguna índole con la empresa **GRUPO INVPANA, INC**, informando que la aseguradora **“NO HA EMITIDO ningún tipo de FIANZA DE CUMPLIMIENTO (...)”**, y se observa que en el **Contrato No. 011-2024** la empresa contratista denominada **GRUPO INVPANA, INC**, aportó **FIANZA DE CUMPLIMIENTO No. 85B84533** emitida el 7 agosto de 2024 supuestamente por la empresa aseguradora **ASSA Compañía de Seguros, S.A.**, por el monto de Cuarenta y Un Mil Dieciséis Balboas con 31/100 (B/. 41,016.31) para garantizar el cumplimiento del servicio tal como lo establece el Pliego de Cargo.

Que en atención a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 del **Decreto N° 21-LEG de 28 de marzo de 2018**, el Ministerio de Cultura solicitó al **GRUPO INVPANA, INC**, la entrega de la Fianza de Cumplimiento para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el Contrato No. 011-2024.

Que la falsedad del documento constituida sobre la fianza entregada (Fianza de Cumplimiento) **que sirvió para simular la garantía del contrato de servicio con el Estado** (Ministerio de Cultura), ha generado afectaciones a la administración pública, ya que se dispusieron recursos estatales para realizar el Acto Público N° 2024-1-30-0-08-LP-015041. Por lo que en atención al numeral 2 del artículo 140 y numeral 2 del artículo 142 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 Ministerio de Cultura, considera que por las afectaciones recibidas y los perjuicios causados ha dispuesto aplicar sanciones de inhabilitación al **GRUPO INVPANA, INC**, sociedad anónima registrada en la Sección de Mercantil a Folio N° 15572461 del Registro Público de Panamá, representada por el señor Evidith Olmedo González Baule, con cédula de identidad personal 6-702-1843.

Que el artículo 139 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, contempla el procedimiento de resolución administrativa de los contratos:

“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. (lo subrayado es nuestro)

Que, en mérito de lo antes expuesto, la **MINISTRA DE CULTURA**, en uso de sus facultades legales;

Que de igual forma el Contrato No. 011-2024, suscrito entre la empresa contratista GRUPO INVAPANA, INC, y el Ministerio de Cultura, establece en la CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA, las causales para proceder con la Resolución Administrativa del Contrato describiendo de la siguiente forma:



CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA: RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO

Serán causales de resolución administrativa, las que se detallan a continuación, previstas en el artículo 136, del Texto Único de la Ley No. 22, de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas en este contrato.
2. La muerte de **EL 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 de **EL CONTRATISTA**, cuando sea una persona natural.
3. La declaratoria judicial de liquidación de **EL CONTRATISTA**.
4. La incapacidad física permanente de **EL CONTRATISTA**, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución de **EL 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.
6. Cualquier cambio en la composición accionaria de la sociedad contratista, concesionaria o inversionista que no sea debidamente notificado a **MICULTURA** o que impida conocer en todo momento quien es la persona natural que es finalmente beneficiaria de tales acciones, tomando en consideración que esta persona sea directa o indirectamente el beneficiario final de, por lo menos, el diez por ciento (10%) del capital accionario emitido y en circulación.
7. **La falsedad de información o documentos.**
8. La violación de las disposiciones establecidas en la cláusula de ética, gobernanza y anticorrupción del presente Contrato.
9. Incumplir el Pacto de Integridad suscrito con **MICULTURA**.

(...) .” Las negritas y subrayadas son nuestras.

Del resalto o énfasis que hace la entidad en los considerandos de la resolución acusada se infiere que, la razón específica para la ruptura de la relación contractual fue la falsedad de información o, mejor dicho, la presentación de una fianza de cumplimiento aparentemente por medio de la simulación del aval de una empresa de aseguramiento: ASSA Compañía de Seguros, quien, en verdad, nunca emitía tal garantía.

Ciertamente, esa fue **la causa** de la disolución del vínculo convencional: la entidad se percató de que el proponente, al momento de la suscripción del contrato, aportó una fianza falsa; y como consecuencia, dio por terminada la relación.

Ahora bien, según se ha indicado, la falsedad documental da origen a la resolución del contrato, sin embargo, la regulación a ese hecho, solo le atribuye la sanción de inhabilitación, por lo que la entidad se sustentó en la cláusula decimosexta, para dejar sin efecto el contrato.

Debido a ello, la causa principal: **la falsedad**, se instrumentalizó por vía del incumplimiento de la cláusula decimosexta, dado que en ella se estipula de manera expresa que, una razón específica para resolver el contrato es por la aportación de información o documentación falsa.

En otras palabras, el incumplimiento del contrato no es la causa, es una derivación o consecuencia, por lo tanto, mal podríamos estar hablando de una resolución administrativa del contrato por incumplimiento.

La institución jurídica establecida en el artículo 143 de la cual se valió la entidad fue, la resolución administrativa del contrato por falsedad de información o documentación y no la resolución administrativa por incumplimiento del contrato.

Así las cosas, para este humilde servidor, el Tribunal no puede probar que el hecho sustancial o causal que le da razón a su competencia para decidir (en el fondo o por medio interlocutorio) el presente recurso de apelación presentado por el doctor el Luis Ángel García Méndez, en su condición de apoderado especial de la empresa **GRUPO INVPANA, INC.**, sea el supuesto legal del incumplimiento de contrato; por lo tanto, si nos atenemos a lo regulado en la Ley 22 de 2006 en lo relativo a este supuesto concreto (la falsedad documental) de resolución del contrato, no tenemos competencia.

Ciertamente, el examen de la normativa vigente en materia de Contrataciones Públicas, en conjunto con la Ley de Procedimiento Administrativo General, nos permite concluir que este tribunal carece de competencia para conocer del recurso presentado en contra de la resolución de inhabilitación por falsedad de documentación.

Además, de conformidad con *el Principio de Legalidad*, es la ley formal la que debe establecer quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo, de ahí que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades, debe tener sustento en una norma legal y en el caso que nos ocupa, no existe norma que otorgue competencia a este Tribunal, para conocer el recurso de apelación contra la resolución de inhabilitación por falsedad de documentos e información.

Por lo anterior fue que este servidor propuso, en mi ponencia original del expediente, resolver el inhibirnos, por falta de competencia, para conocer el recurso de apelación promovido por el Dr. Luis Ángel García Méndez, en contra de la Resolución MC-OAL-R-No. 007-2025, publicada en *PanamaCompra* el 27 de enero de 2025, señalado específicamente en su dispositivo segundo de la mencionada resolución, emitida por la cual el Ministerio de Cultura, resolvió inhabilitar por falsedad de información documental, a la empresa Grupo Invpana, Inc. con ocasión del acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2024-1-30-0-08-LP-015041, por el término de dos (2) años.

Ahora bien, ante mi discrepancia con la postura de la mayoría del Pleno de este tribunal, y en virtud de todo lo argumentado anteriormente, con el respeto que me caracteriza y sin restar méritos de lo decidido en mayoría, salvó mi voto.


LUIS MARISCAL
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

