



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 023-2025

RECURRENTE: FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución Alcaldía No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, por la cual se declara la Resolución Administrativa del Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, para la "Construcción de Vado Sobre La Quebrada El Chitrica Corregimiento de Chitra", proferida por la **Alcaldía Municipal del Distrito de Calobre**, y la inhabilitación por el término de un (1) año dentro del Acto Público No.2023-5-86-0-09-CM-000268.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.032-2025/TACP de 02 de abril de 2025 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Apelación interpuesto por la contratista **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, en contra de la Resolución Alcaldía No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, cual declara la resolución administrativa del Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, proferida por la **ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE** en la provincia de Veraguas.

CONSIDERANDO:

El Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146 numeral 2, crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del Recurso de Apelación contra la Resolución Administrativa de un Contrato y los efectos de la Inhabilitación del contratista.

I. ANTECEDENTES

Que el Estado, debidamente representado por la **ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE**, mediante el Cuadro de Cotizaciones 01-2023 de 16 de enero de 2023, publicado en el portal electrónico "PanamaCompra" el 19 de enero del mismo



año, adjudicó la contratación menor para la “Construcción del Vado sobre Quebrada El Chitrica Corregimiento de Chitra” a favor de la empresa **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, dentro del acto público No.2023-5-86-0-09-CM-000268, por un monto en contratación en la suma de **VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 57/100 (B/.22,287.57)**.

Con fundamento en ello, se formalizó y suscribió el contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, con la empresa **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, por el monto detallado en el párrafo anterior, siendo refrendado por la Contraloría General de la República el 15 de marzo de 2023 y publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” el 20 de marzo del mismo año, siendo la 01:57 p.m., (mismo cual es visible también de foja 127 a 130 del expediente administrativo)

Que derivado de las actuaciones por supuesta inejecución del contrato, la **ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE**, mediante Resolución Alcaldicia No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, declaró la resolución administrativa del Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, suscrito con **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, para la “Construcción de Vado Sobre La Quebrada El Chitrica Corregimiento de Chitra”, e inhabilitó por el término de un (1) año, notificada a través de publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”, el 24-02-2025 siendo las 10:02 a.m. (integrada visiblemente de foja 007 a 010 del expediente jurídico).

II. ANUNCIO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Que el 10 de marzo de 2025, siendo las 11:53 a.m., la licenciada Giovanna Gutiérrez, portadora de la cédula de identidad personal No.8-943-974, con idoneidad #30898, en virtud de poder especial conferido por el señor **YOVANI ALEXIS GUTIÉRREZ RODRIGUEZ**, portador de la cédula de identidad personal No.7-108-410, en su calidad de representante legal de **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, presentó formal libelo de sustentación del recurso de apelación ante el Tribunal (visible de folio 017 a 033 del expediente jurídico), en contra de la Resolución Alcaldicia No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, proferida por la **ALCADÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE**, por medio de la cual se resolvió administrativamente el Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, para la “Construcción de Vado Sobre La Quebrada El Chitrica Corregimiento de Chitra”, correspondiente al Acto Público No.2023-5-86-0-09-CM-000268. De igual forma se adjuntó el Anuncio del recurso de Apelación, mediante memorial presentado ante la entidad alcaldicia el 27 de febrero de 2025, siendo las 10:52 a.m., de conformidad a informe secretarial en donde la funcionaria Yohanys Silleros certificó que el Poder no fue presentado personalmente ni ante Notario (visible a foja 176 del expediente administrativo).



No obstante, la apoderada especial, al momento de acudir ante el Tribunal de alzada, aportó Poder Especial de Representación Legal autenticado ante Notario con fecha 07 de marzo de 2025, recibido en el Tribunal el 10 de marzo de 2025, es decir, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se pretende controvertir. Así consta en la Certificación de la Secretaría General, expedida el 10 de marzo de 2025 por la Secretaría General Encargada Licda. Karen Solís y publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" siendo las 02:39 p.m. del mismo día (visible a foja 037 del expediente jurídico).

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO APELADO

El acto atacado a través del Recurso de Apelación lo constituye la Resolución Alcaldía No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, proferida por la **ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE**, por la cual se declara la resolución administrativa del Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023 de 31 de enero de 2023, suscrito con la empresa **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, por la suma de **VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 57/100 (B/.22,287.57)**, para la "Construcción de Vado Sobre La Quebrada El Chitrica Corregimiento de Chitra", correspondiente al Acto Público No.2023-5-86-0-09-CM-000268, e inhabilitándole por el término de un (1) año, para participar en actos públicos de selección de contratista con el Estado, cuya parte resolutoria se detalla a continuación:

"



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MUNICIPIO DE CALOBRE
ALCALDÍA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE

Resolución Alcaldía No. 017-2025

24 de febrero de 2025

POR LA CUAL SE RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO No. 09-02-CAL-IBI-02-2023, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VADO SOBRE QUEBRADA EL CHITRICA, CORREGIMIENTO DE CHITRA.

El suscrito alcalde municipal del distrito de Calobre en ejercicio de sus facultades legales.

(...)



RESUELVE

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE, el Contrato No. 09-02-CAL-IBI-02-2023 para la construcción de vado sobre quebrada El Chitrica, corregimiento de Chitra, por un monto de VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 57/100 (B/. 22,287.57).

SEGUNDO: INHABILITAR, a la empresa FABRICA Y SERVICIOS HG. S.A. con RUC 1479465-1-643388-2008-151669 y aviso de operación 1479465-1-643388 DV 35, por el término de un (1) año.

TERCERO: REMITIR, copia debidamente autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para los fines pertinentes, una vez se encuentre ejecutoriada.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 136, 138, 139, 140, 141 y 142 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.


H.A. LIDDO. FERMIN SALDAÑA
ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALÓBRE

“

IV. PRESENTACIÓN Y SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

Que, en lo medular de los descargos expresados por la apelante en ejercicio del poder especial de representación conferido, destacamos lo siguientes:

- Que, una vez entregada la orden de proceder a la adjudicataria, la misma le planteó a la entidad las siguientes inconsistencias, según advierte la apelante “obstáculos” para desarrollar el proyecto” a saber:
- El proyecto está ubicado en un área inhóspita y sólo la logística para movilizar materiales y equipos al lugar se iba a consumir el plazo de cumplimiento estipulado en el contrato.
- La orden de proceder fue entregada a inicios de la temporada lluviosa, la comunidad de Chitra se caracteriza por tener constantes aguaceros incluso en tiempo de verano y el proyecto se tenía que desarrollar en una quebrada de caudal fuerte en momentos de lluvia. Este fue el obstáculo principal.
- La materia prima (Alcantarillas) se solicitaron por pedido especial ya que la cantidad requerida no la tenían en inventario las casa proveedoras y su proceso demoraba 30 días como mínimo, además de que la logística de transportarlas hasta el proyecto era muy complicada. Fueron recibidas concluyendo el tiempo de la prórroga.
- Con relación a lo afirmado por la entidad en el sentido que hasta el 15 de julio de 2024, fue recibida por parte del contratista, la notificación formal de la terminación del 100% de la obra, la cual sostiene ocurre 378 días después de lo pactado en el contrato, incluyendo la adenda. Aclara que lo que se hizo en esa fecha fue un



reitero a la nueva administración municipal, debido a que la administración saliente hizo caso omiso a la primera solicitud con fecha de 5 de junio de 2024, que corresponden a 340 días calendarios después de la fecha real de finalización del proyecto.

- Que difiere de las apreciaciones por parte de la entidad en cuanto al incumplimiento de normas y prácticas establecidas como resultado de la inspección de parte de Ingeniería Municipal con imágenes incluidas, quién constató la mala práctica en la obra en construcción y no acatamiento de las normas de construcción y seguridad de esta.
- Que es deber de la entidad hacer inspecciones periódicas a las obras ejecutadas de conformidad al numeral 4 del artículo 21 del Texto Único de la Ley; sin embargo, le ha dado uso desde la primera cuenta que constató el 50% de avance y a la fecha sigue en uso en violación del artículo 2 numeral 53 del Texto Único que hace referencia a la Terminación Sustancial de la obra, mediante la expedición de una acta, en la que se establece que el nivel de ejecución física de la obra permite su utilización, pese a la existencia de detalles que el contratista está obligado a subsanar.
- Aduce otros incumplimientos de parte de la entidad, tales como los contemplados en el numeral 7 del artículo 21, en cuanto a corregir desajustes e implementar en el menor tiempo posible 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.
- Igualmente, ha incumplido la entidad con el deber de recibir los bienes, servicios y obras de conformidad a lo estipulado por el artículo 21 numeral 8 y emitir el documento de recepción en la forma y el plazo establecido en el artículo 113 de la Ley 153 de 2020 (acta de entrega final), el cual no ha sido recibido de parte de la entidad.
- Que el monto de la multa establecido por la entidad lo calcularon en base al 50% por cobrar por parte del contratista y no a la porción física de actividades dejadas de ejecutar de conformidad a una visita física el 18 de diciembre de 2024, fecha en que se presentó la primera cuenta. El 29 de diciembre la entidad envía un correo con el verdadero cálculo de la multa y el 10 de enero de 2025 responden el correo con otro cuadro diferente al de 18 de diciembre de 2024 de conformidad a cuadros adjuntos:



República de Panamá
MUNICIPIO DE CALOBRE
ALCALDIA MUNICIPAL DE CALOBRE
PROGRAMA IIII

ACTA DE ACEPTACIÓN FINAL DE OBRA

CONTRATISTA: FABRICAS Y SERVICIOS HS. S.A.		CORPES E INFRAESTRUCTURAS	
NOMBRE DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE VADO SOBRE LA QUEBRADA CHITRICA CORREGIMIENTO DE CHITRA			
PERIODO: 2021			
09-02-CAL-III-02-2023			
Provincia:	VERAGUAS	Distrito:	CALOBRE
		Corregimiento:	CHITRA
Lugar Poblado:	CHITRICA		
Aseguradora: NO APLICA			
Fianza de Cumplimiento N°: NO APLICA			
Monto Original del Contrato:	B/. 22,287.57	Adiciones al Valor del Contrato:	B/. 0.00
Disminuciones al Valor del Contrato:	B/. 0.00	Valor Final del Contrato:	B/. 22,287.57
Orden de Proceder:	10 de abril del 2023	Duración contractual original:	45 días Calendarios
Vencimiento del Contrato:	24 de mayo de 2023	Hay Adendas de Tiempo:	58 días calendarios
Vencimiento Total de Adendas:	1	Tempo Total Adendado:	39 días calendarios
Nueva fecha de Vencimiento:	23 de junio de 2023	Duración Contractual Final:	75 días Calendarios
% de multa establecido en el contrato:	4%	Monto Estimado por día de atraso:	B/. 12.81
% de avance físico al momento de la multa:	50.0%	Días multa:	34.8
		Multa:	B/. 4,457.51

Mediante esta síntesis técnica, y posterior a los procesos de verificación efectuados en pleno cumplimiento de las disposiciones legales, del Pliego de Cargos y del resto de los documentos contemplados contractualmente, La Alcaldía Municipal de Catobre, recibe la obra objeto del presente contrato, consignando la firma correspondiente para establecer la fecha oficial de terminación de la obra correspondiente, el día 5 de junio de 2024.

Inspector Técnico del Municipio Nombre: _____ Cédula: _____	Alcalde Nombre: _____ Cédula: _____
Representante del Contratista Nombre: _____ Cédula: _____	Idóneo del Contratista Nombre: _____ Cédula: _____

Miembros Representativos de la Comunidad

Nombre: _____	Firma: _____	Cédula: _____
Nombre: _____	Firma: _____	Cédula: _____
Nombre: _____	Firma: _____	Cédula: _____

La Dirección Nacional de Ingeniería considera como viables los criterios, procesos, documentación y resultados físicos primordiales de aceptación final que ha establecido La Alcaldía Municipal de Calobre, actuante como dueño de la obra y finiquita los procesos de fiscalización que facilitan la transferencia y el usufructo de la totalidad de estos bienes por el Estado y sus beneficiarios.

Dirección Nacional de Ingeniería
Contraloría General de la República

OBSERVACIONES _____

$$(\dots)$$

NOTA ACLARATORIA CON EL CALCULO DE LA MULTA "CORREGIDO"

L'intermédiaire Dr. Gauthier.

Le agradecemos su atención ante la multa emitida y a la adopción calculada. En base a esto, hemos analizado sus documentos adjuntos. En este sentido, expresamos y manifestamos en base a lo siguiente:

- 1) El total de peso de NaCl en referencia al exigente que manteníamos, es el 50% del proyecto. Faltaría notar que de acuerdo a la tasa 15A, se indica que el valor del NaCl en el 61.1414 % (Documento firmado y por ello, aceptado por Representante Legal Yvon Guebara, Balduino Macías Ingeniero del contratista, Luis Montero Ingeniero Técnico Mecánico e Ingeniero de la Contratación General).
- 2) De acuerdo al informe que usted nos envía como adjunto escada sobre el número de documento "CONSTRUCCIÓN DE VADO.pdf", notamos que en la última página se indica lo siguiente:
- "Vale la pena comentar sobre que Quetzalita el Cloruro, no puede observar que no se ha trabajado en su el interés desde que se realizó la inspección del 54%".
- En otro sentido y de acuerdo al primer punto, se valdría entonces por confirmación de documento recibido, que el valor de mantención al 50% que es el 60.1414 %.
- 3) Tal y como discorde en el artículo 1.34 que nos envía como referencia legal, "cuando se establezca que las entregas se podrán realizar en forma parcial o por remiánes",
- tenemos notar que en el caso del contrato, la entrega fue preveída y aceptada de forma parcial pero el exigente 50% y 50% por lo que no aplica la parte de "por remiánes o entregas específicas" que nos desglosa en su aclaración.

[illegible]

4. Se plantea en su aclaración que el total de días multa son 347, sin embargo, la totalidad correcta es de 348, contados a partir de la fecha de vencimiento que fue el 23 de junio de 2024 hasta la fecha de notificación de inspección final por parte de H&M que fue el 15 de julio de 2024 en donde indican fecha de finalización de obra al 100% el 5 de junio de 2024 (Fecha tomada de acuerdo a los datos indicados por el contratista, sin embargo, la fecha correcta a tener es la fecha de notificación que fue el 15 de julio de 2024 que no lo estamos considerando a favor del contratista).

b. El cálculo de la cantidad de días es el siguiente:

[illegible]

6. El cálculo del monto de la multa de acuerdo a los datos previamente mencionados, es el siguiente:

MES	DÍAS	CÁLCULO
JUNIO	7	TOTAL 80%
JULIO	31	\$10,414.4
AGOSTO	31	PORCENTAJE
SEPTIEMBRE	30	8%
OCTUBRE	31	DÍAS A DIVIDIR
NOVIEMBRE	30	30
DICIEMBRE	31	DÍAS DE ATRASO
ENERO	31	348
FEBRERO	29	= 348 / 365 / 366
MARZO	31	
ABRIL	30	\$11.88
MAYO	31	= 11.88 * 13
JUNIO	5	
TOTAL	348	\$4,833

Adicionalmente, se adjuntan los siguientes documentos para su referencia

- Foja 155 mencionada en el primer punto
- Mufla revisada y actualizada



- Que en ambos cálculos la cantidad de días es similar, no obstante, la fecha de culminación a su entender fue 5 de junio de 2024, mientras que en la nota de aviso de intención de resolución del contrato AMC No.028-2025 y en la Resolución Alcaldía 017-2025 indican como fecha de cierre 15 de julio de 2024 con un retraso de 378 días e imponiendo una multa del 20% acatando la disposición de Ley. Lo anterior, refleja que existe inseguridad en la interpretación de la Ley, actuando en base a criterios propios que benefician a la institución lo que interpreta como un acto de mala fe.
- Que mientras se estaba desarrollando el proyecto, la empresa acató las medidas de seguridad y señalización de conformidad a las cláusulas cuarta y décimo tercera del contrato, y que la nueva administración alcaldía no estuvo presente para corroborarlo y la terminación del proyecto se ciñó a las especificaciones técnicas del pliego de cargo y planos.
- Que a pesar de las observaciones por parte de la entidad de cara al incumplimiento de los términos, condiciones, calidad, buenas prácticas, limpieza y plazos de entrega contrario a los manuales y normas existentes de ingeniería y arquitectura (como por ejemplo: Manual de especificaciones técnicas del MOP), contemplados en la cláusula décimo quinta del contrato, la apelante aduce que su representada se ciñó a los criterios establecidos en la Ley 153 de 2020, los planos, especificaciones técnicas y el contrato; por ende no deben condicionar el pago con especificaciones de otras instituciones que no forman parte de los criterios detallados.
- Que frente al planteamiento institucional indicándose que, a pesar de que el avance del proyecto previa inspección reflejó un avance del 3% cuando debía a esa fecha tener el 50% de avance, las actividades se retomaron un año después de la toma de posesión de la nueva administración, incumpliendo dos puntos encontrados a foja 49 a saber: i) Limpieza y desglose de la zona a trabajar, ii) Postes guías; previo informe por la ingeniería municipal. Afirma la apelante que dichas actividades fueron realizadas y que lo habitual es que, cuando se constate alguna incidencia, se comunique al contratista para enmendarla o realizarla, lo cual no se debe interpretar como un incumplimiento.

Adicionalmente como parte del escrito de sustentación, la apelante insertó imágenes con el libelo del recurso, aducidos bajo el siguiente tenor:

- Imagen del Acta de Aceptación Final de la Obra calendada 18 de diciembre de 2024 por la Alcaldía Municipal de Calobre, con el importe de la multa calculada al 4%, por



retraso de 348 días con avance físico del 50% dando como resultado el monto de B/.4,457.51 sin firma de las partes contratantes.

- Imagen de Nota Aclaratoria con el Cálculo de la Multa "Corregido", tomando en cuenta el valor del 50 % del proyecto dejado de ejecutar por la suma de B/.10,414.75 (fs.159), firmado y aceptado por el representante legal del contratista Yovani Gutiérrez, Balbino Macías (ingeniero del contratista), Luis Montenegro (Ingeniero Técnico Municipal e Ingeniero de la Contraloría General de la República, recibida por correo el pasado 02 de enero de 2025 por el monto de B/.4,832.44 producto del retraso de 348 días (B/.13.88 diario promedio).
- Imagen de la Nota No.236-2023-UTM de 25 de agosto de 2023 expedida por el Ing. Luis Montero V., responsable de la Unidad Técnica Municipal contentiva del Informe de "Construcción del Vado sobre Quebrada el Chitra".
- Imagen del Informe de Inspección del proyecto "Construcción del Vado sobre Quebrada el Chitra", cuyo contratista es **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.** por el monto de B/.22,287.57.

Que el recurrente formuló como sus pretensiones dentro del libelo sustentatorio de descargos frente al Acto Administrativo apelado, solicitándole a este Augusto Tribunal, se declare la **Nulidad** de la Resolución No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, Resolución Administrativa del Contrato No09-02-CAL-IBI-02-2023/EXP.2023-5-86-0-09-CM-000268.

Tal cual las constancias procesales existentes adjuntas al libelo de sustentación del recurso de apelación que nos ocupa, descritas en el expediente electrónico con respecto a las evidencias identificadas como **1.** Anuncio de Recurso de Apelación ante el Municipio de Calobre, **2.** Poder Especial de representación a favor de la licenciada Giovana Lineth Gutiérrez, **3.** Escrito de sustentación del recurso de apelación, **4.** Certificado del Registro Público de la empresa apelante **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.** copia de la cédula del representante legal Yovani Alexis Gutiérrez Rodríguez con cédula 7-108-410, **5.** Copia de la cédula de la apoderada especial la licenciada Giovana Lineth Gutiérrez con cédula No.8-943-974, colegimos que todas pertenecen a requisitos de procedibilidad de dicho recurso una vez interpuesto, lo cual nos impide sean valoradas como prueba en el contexto de fondo de la causa, al no tener la calidad de tales.

En cuanto a las imágenes inmersas en los descargos del libelo del recurso de apelación de marras denominados: **i)** cuadros de Acta Final de Entrega con multa de 18 de diciembre de 2024 sin firma, **ii)** de corrección del cálculo de multa remitido vía correo electrónico el 02 de enero de 2025 al contratista, **iii)** Imagen de la Nota No.236-2023-



UTM de 25 de agosto de 2023 expedida por el Ing. Luis Montero V. responsable de la Unidad Técnica Municipal contentiva del Informe de “Construcción del Vado sobre Quebrada el Chitra”, **iv)** Imagen del Informe de Inspección del proyecto “Construcción del Vado sobre Quebrada el Chitra” cuyo contratista es **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.** por el monto de B/.22,287.57; imágenes adjuntas y detalladas por la apelante en el libelo del recurso de apelación. Las mismas producen los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos de conformidad al tercer párrafo del artículo 172 del Texto Único de la Ley 153 de 2020 que ordenó la ley 22 de junio de 2006.

En cuanto al expediente administrativo, referente al procedimiento de contratación menor identificado con el acto contractual No.2023-5-86-0-09-CM-000268, remitido mediante nota de 14 de marzo de 2023 suscrita por el Lcdo. Fermín Saldaña García (visible a foja 042 del expediente jurídico), contentivo de 200 fojas útiles, el mismo es admitido debido a que corresponde al expediente que de conformidad con la ley, la entidad está obligada a remitir como físico y que junto al expediente electrónico forman parte de toda la documentación correspondiente al acto impugnado, por ende, se admite.

Las pruebas anteriores, se integran a la presente valoración por considerar que son conducentes de conformidad a los efectos procurados por los artículos 248 y 249 del Decreto No.439 de 10 de septiembre que reglamenta a la ley de Contrataciones Públicas, en concordancia con los artículos 140, 143, y s.s. de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cual suple el Procedimiento Administrativo General en lo referente a elementos de carácter probatorio.

V. EXPOSICIONES DEL MUNICIPIO DE CALOBRE, EN SU NOTA REMISORIA AL TRIBUNAL

Que, mediante nota de 10 de marzo de 2025, la Alcaldía del Distrito de Calobre, solicitó prórroga hasta el 14 de marzo, debido a ser un municipio distante y con carencia de transporte (visible a fojas 040 a 041 del expediente jurídico) y lo notificó a través de correo electrónico de 11 de marzo del año en curso, dirigido a la Lic. Aleyda Cantillo en la Secretaría de Impugnación de este Tribunal (visible a foja 039 del expediente jurídico).

Acto seguido, la entidad presentó ante la Secretaría General del Tribunal, nota calendada 14 de marzo de 2025, por la cual hizo entrega del expediente administrativo completo original, conformado por un (1) tomo de 200 fojas útiles (visible a foja 042 del expediente jurídico), publicada en el portal electrónico “PanamaCompra” en la misma fecha, siendo las 9:43 a.m.

Que, mediante Informe Secretarial de 17 de marzo de 2024, cual detalla los antecedentes preliminares correspondientes a la formulación del presente proceso de apelación, se remite al despacho del Magistrado Sustanciador el Expediente 023-2025, mismo que fue



recibido el mismo día, siendo las 09:59 a.m., a fin de darle el trámite correspondiente.
(Cfr. Infolios 044-046 del Expediente del Tribunal).

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Luego de indagar sobre los aspectos previos de la causa del presente proceso y sobre los planteamientos 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.153 de 08 de mayo 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) que como hemos examinado, fue anunciado y sustentado dentro del marco de la ley que nos gobierna (Contratación Pública).

Por ello, lo que continúa es determinar si estamos ante un yerro jurídico que deba ser remediado o no en esta fase de agotamiento de la vía gubernativa, verificando en primer lugar si la entidad realizó el procedimiento dentro del marco de la ley sustantiva-adjetiva, para posteriormente concluir, ya sea con la confirmación del acto público en debate, en caso tal que le asista la razón a la institución, después del análisis profundo de las piezas procesales y probatorias que integran el expediente y el Portal Electrónico "PanamaCompra", o en su defecto, la revocatoria de la decisión administrativa de no encontrar imputabilidad en la contratista en la terminación anormal del contrato suscrito; o la declaratoria de nulidad, si encontramos transgresión a las normas adjetivas de la ley especial.

Así, pues, tenemos que la Alcaldía Municipal de Calobre en la provincia de Veraguas, decidió resolver administrativamente el Contrato de Obra No.09-02-ACAL-IBI-02-2023, refrendado por la Contraloría General de la República el día 15 de marzo de 2023 (visible éste de foja 127 a 130 del expediente administrativo), para la "Construcción de Vado sobre la Quebrada El Chitrica, corregimiento de Chitra", producto del Acto Público No.2023-5-86-0-09-CM-000268 por un monto de **VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS OCENTA Y SIETE CON 57/100 (B/.22,287.57)**, celebrado con la empresa **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, mediante Resolución Alcaldicia No.017-2025 de 24 de febrero de 2025 (visible de foja 007 a foja 010 del expediente jurídico), fundamentándose, en el incumplimiento del plazo de ejecución de la obra contratada (45 días calendarios), conforme al informe de inspección preparado por parte de la Unidad Técnica Municipal.

Cabe destacar que éste reposa de infolios 135 a 137 del expediente administrativo, que fue preparado por el Ingeniero Luis Montero, donde destaca que, el proyecto (objeto del contrato), contaba con un avance del 3%, situación que motiva la Entidad en su



Resolución, al solventar que se vulnera las cláusulas tercera, cuarta, novena, décima tercera y décima quinta del contrato; afirmándolo así en el penúltimo párrafo (visible a foja 009 del expediente jurídico), de la Resolución administrativa, antes detallada;

Es importante exaltar, que previo a la adopción de la Resolución de la Alcaldía de Calobre, la entidad administrativa propició pretender notificar a la apelante, la intención de resolver administrativamente dicho contrato, mediante Nota AMC No.028-2025 fechada a 13 de febrero de 2025, tal cual consta publicado en el portal electrónico "PanamaCompra" el 18-02-2025 (visible de foja 168 a foja 171 del expediente administrativo), la cual advierte sobre la violación de las mismas cláusula ya citadas anteriormente y que forman parte de la Resolución No. 017-2025, pero de la cual se exalta:

" ...

Adicionalmente, de acuerdo a la foja 137, el contratista se encontraba con un 3% de avance en la cual debieron tener el 50% de avance de acuerdo a los días transcurridos. El proyecto fue retomado por el contratista un (1) año después con la nueva administración que toma posesión.

Por otro lado, dentro de las especificaciones técnicas, en el pliego de cargos, se mantienen también dos puntos incumplidos cuales son los siguientes encontrados en la foja No. 49:

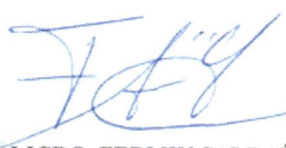
2. LIMPIEZA Y DESGLOCE DE LA ZONA A TRABAJAR.

12. POSTES GUÍAS.

Ambos puntos fueron debidamente informados por la ingeniera municipal.

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




H.A. LICDO. FERMIN SALDAÑA
ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CALOBRE
(El resaltado es nuestro)

En adición, cada sujeto procesal ha realizado sus descargos; sin embargo, no apreciamos que se haya cumplido fielmente con el procedimiento legalmente establecido en la ley especial de compras estatales, por cuanto que el artículo 139 de la Ley 22 de junio de 2006, vigente al momento de la convocatoria y perfeccionamiento del contrato, hizo referencia al procedimiento que se debió seguir en casos de resolución administrativa de contrato; cual es del siguiente tenor:

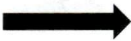
"



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

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

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

- 
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.
 3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
 4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la

resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.

5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

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

”.

La disposición legal citada estatuye que, si la entidad considerase resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representación, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco (5) días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente sus descargos y las pruebas que considerase pertinentes. El derecho de defensa cual se advierte como parte del deber de instrumentar la Convencionalidad.

La norma es clara en señalar que, la entidad cuando considere resolver administrativamente el contrato, le notificará al afectado y otorgará la concesión de cinco (5) días hábiles para que la contratista conteste sus descargos y presente las pruebas pertinentes, dando inicio, una vez venza el término de notificación (2 días posteriores a su publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”), por consiguiente, ese plazo debe ser honrado por la institución, lo que significa que, al publicar el acto administrativo que pone fin a la controversia en la fase gubernativa (resolución administrativa de contrato), en dicho portal, hasta tanto el término de notificación no se haya encontrado plenamente vencido, constituye una pretermisión al debido proceso, que deja en estado de indefensión al contratista. Actuar de forma diferente a lo legislado, contraría la ley y transgrede los derechos subjetivos del contratista, consignados tanto en la ley especial, la Constitución Política de la República y los instrumentos internacionales de Derechos



Humanos, obedecidos por nuestro país, en virtud del artículo 4 de la Carta Fundamental, que indica que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, al limitarle el derecho de defensa que la ley le reconoce en este tipo de actuaciones.

Indistintamente de que la entidad haya realizado la notificación en el portal electrónico “PanamaCompra”, debe acatar el término establecido en el procedimiento estatuido en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 153 de 2020, para que el contratista anuncie y sustente sus descargos frente a la imputación de incumplimientos indilgados con la intencionalidad en pretender resolver el contrato, permitiéndole presentar las pruebas y argumentaciones que tenga a bien invocar el contratista en su defensa previamente a evitar que la entidad expida el acto administrativo, que le genere la Resolución del Contrato, y viable dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de dicha intención o acto administrativo de imputación, cual se pretende controvertir. Situación tal cual lo demuestra las actuaciones administrativas publicadas en el portal electrónico “PanamaComnpra” de los cuales evidencia las siguientes imágenes:

Pliego de Cargos

Número:	2023-5-86-0-09-CM-000268
Nombre del acto:	CONSTRUCCION DE VADO SOBRE QUEBRADA EL CHITRICA CORREGIMIENTO DE CHITRA
Objeto de la contratación:	Obra

Información de la entidad	
Entidad:	MUNICIPIO DE CALOBRE
Dependencia:	MUNICIPIO DE CALOBRE
Unidad de compra:	DEPARTAMENTO DE COMPRAS
Dirección:	PLAZA CENTRAL CALOBRE CABEZERA

(...)

Documentos adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
PLIEGO DE CARGOS.	Pliego de Cargos	04-01-2023 02:04 PM	
DESGLOSE Y ESPECIFICACIONES TECNICAS	Especificaciones Técnicas	04-01-2023 02:07 PM	
PLIEGO DE CARGOS.	Pliego de Cargos	05-01-2023 10:13 AM	
ACTA DE APERTURA	Acta Revisión Requisitos- Especificaciones Técnicas	19-01-2023 08:30 AM	
RESOLUCION DE ADJUDICACION.	Resolución de decisión	19-01-2023 08:30 AM	
CONTRATO REFRENDADO	Contratos	20-03-2023 01:57 PM	
ORDEN DE PROCEDER	Otros	10-04-2023 02:45 PM	
AVISO DE INTENCIÓN DE RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE UN CONTRATO	Otros	18-02-2025 11:38 AM	
POR LA CUAL SE RESUELVE ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO NO. 09-02-CAL-IBI-02-2023, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VADO SOBRE QUEBRADA EL CHITRICA, CORREGIMIENTO DE CHITRA.	Resoluciones	24-02-2025 10:02 AM	
INFORME SECRETARIAL SOBRE NOTA DE APELACIÓN	Informes	07-03-2025 03:02 PM	
Certificación de Interposición de Recurso de Apelación Exp 023-2025	Interposicion de Recurso de TAdCP	10-03-2025 02:39 PM	
Anuncio, Poder y Sustentación del Recurso de Apelación Exp 023-2025	Otros TAdCP	10-03-2025 02:40 PM	
Nota remisoría del expediente administrativo Exp 023-2025	Otros TAdCP	14-03-2025 09:43 AM	
Informe Secretarial	Otros TAdCP	17-03-2025 09:45 AM	

De las imágenes destacadas up supra nótese que al publicar la decisión de resolver administrativamente el contrato, antes del vencimiento de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la intención de resolver el contrato, como el acto



administrativo que se pretender controvertir, constituye una pretermisión y atenta contra la garantía elevada inclusive a rango constitucional en el artículo 32 de la Constitución Política “Debido Proceso” coincidente con el artículo 32 del Texto Único de la Ley 153 de 2020, que permite el estatuto procesal panameño en materia de compras públicas, quien se apoya o fundamenta en el principio de estricta legalidad, amparado a un sistema electrónico creado por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), de conformidad al artículo 172 del Texto Único del ordenamiento especial, como una herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, la cual debe estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que lo establezcan la ley y su reglamentación; cuyo uso es de forma obligatoria para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley que nos gobierna (Ley 153 de 2020 ordenadora de la Ley No.22 de junio de 2006), así como la publicación de toda la información que genere los distintos procedimientos de selección del contratista, excepcionales y de ejecución.

“

Artículo 172. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. Se crea un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que se denominará “PanamaCompra”, como una herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, y deberá estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que establezcan esta Ley y sus reglamentos.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique la presente Ley en forma supletoria. Las entidades públicas deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento.

Para todos los efectos legales, las actuaciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” por las entidades públicas, en virtud de sus atribuciones, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos, y, en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio.

Cuando las autoridades jurisdiccionales, de instrucción, de fiscalización y cualquier otra autoridad administrativa requiera de estos, deberán acceder al portal “ www.panamacompra.gob.pa y descargarlos.

”

De manera que, toda actividad de notificación bajo las reglas de las disposiciones jurídicas de la ley especial y su reglamentación deben estar fraguadas en la forma antes señalada, para así respetar el derecho que le corresponde a cualquiera de los sujetos procesales que intervengan, quienes han decidido contratar con el Estado panameño, precisamente por la confianza que le genera el trámite que desarrolla la legislación, que nació, entre otras cosas, para desjudicializar el sistema de compras y así romper con las comunicaciones tradicionales que en la práctica y experiencia han provocado retraso en las decisiones; por ende, teniendo la herramienta a disposición, no podemos permitirnos caminar a espaldas de la novedad que nos ha traído este sistema y al procedimiento de resolución establecido en el artículo 139 del Texto Único de la Ley 153 de 2020.



En lo que respecta a la garantía del Debido Proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32, es conocido que la misma tiene una consolidada existencia en nuestro Estado de Derecho, como institución fundamental garantizadora de los derechos fundamentales y consiste, como ha puntualizado el Magistrado ARTURO HOYOS, en "una institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por el contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos" (ARTURO, Hoyos, "El Debido Proceso", Editorial Temis, S. A.. Santa Fé de Bogotá-Colombia, 1996, pág.54).

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 8, que regula las garantías judiciales, numeral 2, acápite c., reconoce la concesión al imputado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa. Recordemos que, y aunque el acápite c, hace referencia a un proceso penal, es harto conocido que el instrumento convencional es aplicable, además en el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, es allí en donde entra en escena el Derecho Administrativo.

“

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

- f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

”



Artículo 27. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las 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 esta Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.

La garantía menoscabada se basa fundamentalmente en que, si la norma apunta a un plazo de 5 días hábiles previa notificación, para que la contratista sustente su defensa, frente a los cargos de incumplimientos endilgados por la Entidad Administrativa, mediante la notificación de la intencionalidad de resolver el contrato; tomando en consideración que la nota de intención de resolución administrativa del contrato fuera publicada el día 18 de febrero de 2025, siendo las 11:38 a.m.; que los días 19 y 20 de febrero, corresponden a los efectos de la notificación (art. 156 del Texto Único). Lo que se traduce en que, la entidad gozaba de la libertad de publicar la resolución administrativa del contrato a partir del día 28 de febrero y no el 24 de febrero de los corrientes, como en efecto aconteció y consta en las imágenes insertadas en el portal, up supra.

El derecho de respetar los términos y trámites, específicamente lo que encierra el debido proceso en cada momento en la toma de decisiones, cualquiera que sea el escenario, debemos ajustarnos y girar nuestras miradas hacia el control de convencionalidad y en ese sentido, instrumentando el debido proceso, por ser la República de Panamá parte de la serie de instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Como referimos anteriormente, cuando el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos refiere a las "Garantías Judiciales", no significa que no puede ser aplicada a las autoridades administrativas, por el contrario, su alcance recorre a todo operador de justicia en cualquiera de sus instancias o momentos procesales, y sobre ese aspecto la Corte Americana de Derechos Humanos se ha dirigido, en donde podemos citar la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso Claude Reyes y otros vs Chile, veamos, entre otras.

"Párr. 147; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 1516, párr. 116. 71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine



derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana. En el mismo sentido: Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 727, párr. 124; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 104; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 1358, párr. 164; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 1489; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas” (El subrayado es nuestro).

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

“Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319 151. La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no sólo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa. 152. En términos convencionales el debido proceso se traduce centralmente en las “garantías judiciales” reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del ius puniendi del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Asimismo, otras disposiciones de dicho instrumento internacional, tal como los artículos 7 y 25 de la Convención, contienen regulaciones que se corresponden materialmente con los componentes sustantivos y procesales del debido proceso. En el Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú, que se refería a las ejecuciones extrajudiciales de líderes sindicales, la Corte Interamericana sostuvo que las exigencias del artículo 8 de la Convención “se extienden también a los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial [...]”. Por lo tanto, desde el inicio de las primeras diligencias de un proceso deben concurrir las máximas garantías procesales para salvaguardar el derecho del imputado a la defensa. Asimismo, deben concurrir los elementos necesarios para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos, lo cual implica, entre otras cosas, que rija



el principio de contradictorio. En el mismo sentido: Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 178; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 17020, párr. 152; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 144; Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 31621, párr. 174. 1.2 Interpretación Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo" (el subrayado es nuestro).

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

"Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. En el mismo sentido: Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 311" (el subrayado es nuestro).

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

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



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

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

Ciertamente, no se nos escapa que la jurisdicción interamericana ostenta una naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de aquellas de los ordenamientos nacionales (cf. Preámbulo de la CADH, párrafo 2º.) y que la pauta de agotamiento de los recursos internos, vinculada al carácter subsidiario de la dimensión interamericana, está pensada para acordar al Estado la posibilidad de remediar internamente sus conflictos sin necesidad de verse enfrentando un proceso internacional. Es que, justamente, el desiderátum indica que los Estados deben constituirse en el primer ámbito de tutela cabal de tales derechos, ...".

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

Es por lo anterior que, en relación con este derecho y garantía del debido proceso, la jurisprudencia, así como los Tratados y Convenios Internacionales lo han reconocido, como parte del derecho al debido proceso, del cual las partes gozan de una serie de garantías procesales como lo son: la oportunidad de acceder válidamente a los tribunales de justicia y obtener una decisión o resolución judicial en base a lo pedido; ser juzgados en un proceso previamente determinado por la ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; ser escuchado en el proceso, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos.

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



"...si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho de aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medios de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de estas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación

por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo desconozca la cosa juzgada material-) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional." (Hoyos, Arturo. El Debido, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá Colombia, 1996, pág.89-90) (El resalto es del Pleno)."

Al respecto, el **PACTO DE SAN JOSÉ** de 28 de noviembre de 1969, conocida como la "CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS", en su artículo 8 dentro de los elementos que configuran el Derecho de Tutela Judicial Efectiva establece las siguientes a saber:

"Garantías Judiciales"

- 
1. Derecho a ser oído con las debidas garantías dentro de un plazo razonable por un tribunal competente;
 2. Derecho a presunción de inocencia;
 3. Derecho a concesión de tiempo del inculcado para preparar su defensa;
 4. Derecho a la defensa (propia a través de un apoderado);
 5. Derecho a asistencia legal gratuita proporcionada por el Estado;
 6. Derecho a interrogar a los testigos y obtener comparecencia de peritos u otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 7. Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable;
 8. Derecho a recurrir el fallo ante el superior jerárquico."

En el caso en particular, el artículo 139 Texto Único de la Ley 153 de 2020, que ordenó la Ley No. 22 de 2006, aplicable al momento de la convocatoria del acto público y su perfeccionamiento, contempla un procedimiento a seguir por las instituciones al momento de decidir la resolución administrativa del contrato y otros procedimientos más, el cual debe ser respetado en su justa dimensión sin excusas, dado que es la oportunidad que la ley le concede al contratista de elaborar sus descargos y así poder, al menos, tener una oportunidad de defensa y convencimiento a las autoridades sobre el incumplimiento que se le encuentra cuestionando y de alguna forma contrarrestar el acto administrativo de resolución anormal del vínculo contractual, pero para que esa actividad se concrete, se requiere contar con el tiempo necesario para presentar su exculpación. Tiempo que no fue respetado por la Alcaldía Municipal del Distrito de Calobre en la Provincia de Veraguas, al resolverse el contrato, sin el otorgamiento del término integro de

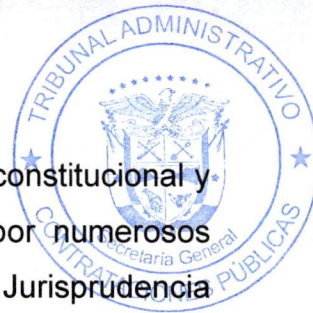


defensa, frente a la imputación de cargos o intencionalidad frente a supuestos incumplimientos del contrato.

La ordenanza citada y contemplada en nuestra ley positiva, nos impide a que interpretemos las normas de la contratación pública, siguiendo trámites, procedimientos distintos o adicionales a los expresados por la ley especial, por ello, este Tribunal no puede pronunciarse sobre el fondo, si se ha vulnerado la garantía del debido proceso legal, la pretermisión de una etapa en el procedimiento de resolución administrativa del contrato afectó la validez de este. Así, el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, establece que los actos administrativos son nulos “si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal”, al igual que el artículo 166 del Texto Único de la Ley No.153 de 2020, que establece como causal de nulidad absoluta aquellos actos administrativos celebrados con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, norma vigente a la fecha del perfeccionamiento del contrato que nos ocupa.

Avalar los efectos de una resolución generada antes de culminar el término de defensa del contratista, frente a la imputación de cargos de incumplimiento a través de la intencionalidad, expedida a los dos (2) días posteriores a la notificación de la intención de dar por terminado el contrato, mediante la declaratoria de la resolución administrativa, constituye una transgresión de un derecho fundamental, por cuanto que, deja en estado de indefensión al contratista, y equivaldría a desconocer el derecho a defensa que la Ley y el procedimiento le reconocen al mismo, debido al error de conteo del plazo estipulado para formalizar y publicar la Resolución o el acto administrativo a controvertir (cual debió ser de 5 días hábiles). No cabe ni es permisible, ninguna supletoriedad en este caso, dado que, la legislación en el tema de notificación, esta reglada y es íntegra; no se encuentra ausente trámite alguno, menos vacío al respecto. Frente al tema de la notificación y consecuentemente, así lo ha establecido nuestro más alto tribunal de justicia en los siguientes términos:

“Ahora bien, para una mejor comprensión del negocio bajo estudio, quien sustancia debe señalar que aún cuando el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, establece la facilidad de suplementar los vacíos de ella con los preceptos del Código Judicial, no pueden tomarse preceptos que no le sean compatibles. La supletoriedad que comenta la norma cabe cuando la legislación se encuentra ausente de determinada regulación que sea necesaria para su eficaz aplicación. En torno a la legislación contencioso administrativa patria, no existe tal ausencia ya que se señala en el artículo 44 de la ley 135 de 1943, que la demanda deberá ser presentada con una copia autenticada del acto acusado” (Sentencia de 15 de abril de 2011. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo).



Ante este escenario, resulta comprobada la infracción de la garantía constitucional y legal referente al Debido Proceso, figura que ha sido estudiada por numerosos autores, siendo fuente de derecho de la cual se nutre a diario la ley, la Jurisprudencia y la Doctrina, como herramientas y aporte a la labor de quienes en alguna manera interpretan la ley. Cabe destacar que esta decisión se ha realizado en apego a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía, eficacia y al principio de estricta legalidad a los que se refiere el artículo 25 de la ley que nos gobierna; en concordancia con el último párrafo del artículo 146 del Texto Único de la Ley No.153 de 2020, tal y como lo muestran los antecedentes de este Tribunal, tales como: la Resolución No.149-2024/TACP de 3 de septiembre de 2024 entre otras, (véase Resoluciones 283-2022/TACP de 30 de diciembre de 2022, 001-2023/TACP de 3 de enero de 2023, 11-2021-Pleno/TACP de 22 de noviembre de 2021).

Con motivo de los señalamientos esbozados, resulta Nula la Resolución Alcaldicia No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, emitida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Calobre en la provincia de Veraguas, que resolvió administrativamente el Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023, refrendado por la Contraloría General de la República el 15 de marzo de 2023, toda vez que no se cumplió con el trámite de concesión del término dispuesto en la ley para controvertir la intencionalidad mediante la imputación de cargos por incumplimiento del contrato, previo a la resolución administrativa del contrato; en consecuencia, resulta improcedente la declaratoria de inhabilitación por el término de un (1) año en contra de la empresa **FÁBRICA Y SERVICIOS HG, S.A.**, así como también los efectos de la resolución administrativa mencionada.

Por otra parte, como quiera que lo procedente es la declaratoria de nulidad de lo actuado por faltas al debido proceso, por lógica consecuente, dada las razones anteriormente expuestas y valoradas; el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD de la Resolución Alcaldicia No.017-2025 de 24 de febrero de 2025, emitida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Calobre en la provincia de Veraguas, que resolvió administrativamente el Contrato No.09-02-CAL-IBI-02-2023, perfeccionado el día 15 de marzo de 2023, al vulnerarse el debido proceso, por tanto es contraria a la Constitución Política de la República de Panamá, los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y la Ley de Contrataciones Públicas, de conformidad a lo desarrollado en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente administrativo de la Alcaldía del Distrito de Calobre, Provincia de Veraguas, contentivo de un (1) tomo conformado por doscientas (200) fojas útiles, recibido por el Tribunal para la valoración de la causa, de acuerdo con el Informe Secretarial de 17 de marzo de 2024, descrita a fojas 044 a 045 del expediente jurídico.

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes que, una vez notificada esta resolución, se agota la vía gubernativa.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.023-2025/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, y con las reformas introducidas por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 y por el acto legislativo de 2004 en Panamá; Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Ley 15 de 28 de octubre de 1977, Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, artículo 52 de la Ley 38 de 31 julio de 2000

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


LUIS MARISCAL
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General encargada

