



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTE N°:

251-2023

APELANTE:

ROGER WILLIAM WATSON SMITH

ACTO APELADO:

Resolución Administrativa N°298 de 24 de noviembre de 2023, por la cual la AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS, resolvió administrativamente el Contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, suscrito con ROGER WILLIAM WATSON SMITH, correspondiente al procedimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) CI N°001-BID-2021, expediente electrónico N°2021-1-09-0-04-LP-005653.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución N°075-2025-Pleno/TACP de 20 de junio de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

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

I. ANTECEDENTES

La Autoridad Nacional de Aduanas (ANA o la entidad), invitó a presentar expresiones de interés, mediante procedimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proceso de selección de consultor individual N°001-BID-2021, cuyo expediente electrónico se encuentra visible a través de *PanamaCompra*, en el acto público N°2021-1-09-0-04-LP-005653, para la "CONTRATACIÓN DE UN CONSULTOR ESPECIALISTA EN CAPACITACIONES" (sic), para el "Desarrollo de actividades de capacitación a personal de la Autoridad Nacional de Aduanas a nivel nacional, gobiernos locales de los distritos de Bugaba, Barú en Chiriquí y Changuinola en Bocas del Toro y otros actores claves sobre género, desarrollo local, ordenamiento territorial y otros temas asociados", con precio de referencia de TREINTA Y OCHO MIL SESENTA Y SIETE BALBOAS CON TREINTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.38,067.39), cuya fecha máxima de recepción de expresiones de interés, se estableció para el 13 de octubre de 2021.



Mediante la Resolución Administrativa N°125 de 29 de junio de 2022, publicada en *PanamaCompra*, el 23 de marzo de 2023, la Autoridad Nacional de Aduanas, adjudicó el procedimiento de selección de consultor individual CI N°001-BID-2021, a Roger William Watson Smith, por el monto de TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS (B/. 35,577.00).

En consecuencia, la entidad suscribió con el señor Roger William Watson Smith, el Contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, refrendado por la Contraloría General de la República, el 3 de mayo de 2023 (Tomo 2, fs. 1 a 7 del expediente administrativo), con Orden de Proceder formalizada mediante la nota N°099-2023-ANA-UEP-DG de 5 de mayo de 2023, recibida por el contratista el 10 de mayo de 2023 (foja 8 del expediente administrativo), en la que se estableció que el contratista se obligaba a iniciar y concluir el objeto de la contratación, en un plazo de seis (6) meses, contados a partir del día hábil siguiente a la notificación.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 2023, la entidad publicó la nota N°324-2024-ANA-UEP-DG de 31 de octubre de 2023, por la cual comunicó al contratista su intención de resolver administrativamente el referido contrato, concediéndole el término de 5 días hábiles para que contestara y presentara las pruebas que considerara pertinentes.

Así pues, el 21 de diciembre de 2023, la entidad publicó en *PanamaCompra*, Resolución N°298 de 24 de noviembre de 2023, por la cual resolvió administrativamente el Contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, por el *"incumplimiento (...) al presentar su renuncia, sin haber finalizado la contratación"* y, así también, multó al señor Roger William Watson Smith, a pagar la suma de MIL CUATROCIENTOS VEINTITRÉS BALBOAS CON OCHO CENTÉSIMOS (B/.1,423.08).

El 28 de diciembre de 2023, la licenciada Yeraldin Arelis Pérez Bambú, en calidad de apoderada especial del contratista, Roger William Watson Smith, promovió recurso de apelación, en contra de la Resolución N°298 de 24 de noviembre de 2023.

II. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante la nota N°395-2023-ANA-UEP-DG de 29 de diciembre de 2023 (f. 035 del expediente jurídico), la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas remitió copia autenticada del expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del Contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, integrado por Tomo I (de foja 1 a foja 179) y el Tomo II (de foja 1 a la foja 216), según el Informe Secretarial de 3 de enero de 2024, que reposa a fojas 041 a 042 del expediente jurídico.



III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA APELANTE

En el escrito presentado por la parte actora, visible en *PanamaCompra*, así como de foja 010 a 023 del expediente jurídico, se opuso a la resolución administrativa del referido contrato, alegando lo siguiente:

1. El 30 de mayo de 2023 el contratista entregó en tiempo oportuno el Producto N°1, sin embargo, a la entidad le tomó 22 días para responder, respuesta que generó cambios en donde se contradicen, sobre los tiempos de entrega de los productos (cláusula cuarta) y las especificaciones técnicas en cuanto a la modalidad (modalidad dual, presenciales y/o virtuales) de las capacitaciones (cláusula décima tercera).
2. Por medio de Nota N°187-2023-ANA-UEP-DG, la entidad aprueba el Producto N°1, condicionando al contratista a aceptar sin objeciones, los cambios generados por ella, los cuales modificaron lo propuesto y negociado en el proceso de selección, adjudicación y contratación, afectando la modalidad de capacitación (la cláusula décimo tercera) de forma unilateral, hacia capacitaciones únicamente presenciales, lo que implicaba gastos de movilización, hospedaje, viáticos del consultor y materiales didácticos.
3. En la búsqueda de una solución favorable entre las partes, el contratista decidió, en acto de buena fe, acatar las instrucciones de la entidad y por medio de nota de 6 de julio de 2023, presentó los ajustes solicitados al Producto N°1, y fue hasta el 1 de agosto de 2023, es decir, 26 días después (adicionales a los 22 días iniciales), que la entidad aprobó el Producto N°1. Con estas respuestas tardías, la entidad se tomó una tercera parte del tiempo de ejecución en aprobar el método, colocando el cronograma de la consultoría en desfase (cláusula cuarta), específicamente en lo que respecta a los Productos N°2 y N°3, lo que acarreó una **sanción pecuniaria al contratista**, por una situación que no fue generada por él, transgrediendo del artículo 21, los numerales 7 y 8, así como los artículos 22, numeral 3, 26, numeral 6 y artículo 113.
4. El 2 de agosto de 2023, el contratista presentó el detalle de los gastos incurridos, para el pago del Producto N°1 (20% del monto contratado), sin embargo, no fue tramitado, es decir, no se recibió el pago correspondiente, lo que trajo como consecuencia, la preocupación al contratista, debido a que era el inicio de las capacitaciones, y se requería cubrir gastos pues, debido al cambio de modalidad y locación, ya que se desarrollarían en Bocas del Toro y Chiriquí.



5. Estos acontecimientos arriba mencionados por parte de la entidad, obligaron al contratista a solicitar una adenda de tiempo, el 5 de septiembre de 2023, sin embargo, de manera verbal se le dijo que no era viable, agravándose la controversia ya existente, pues ya acarreaba perjuicios económicos, por lo que el 8 de septiembre de 2023, el contratista presentó, vía correo electrónico, nota renunciando al contrato, y el 11 de septiembre de 2023, entregó dicha nota en la entidad, sin que la misma fuera objetada o se buscara una solución amigable, en detrimento de la cláusula décima segunda del contrato, que obliga a la entidad a solucionar las controversias mediante proceso de arbitraje.
6. El contrato venció el 6 de noviembre de 2024, la entidad dejó vencer el contrato ya que no se manifestaron al respecto, es decir, no se pronunciaron sobre la solicitud de adenda de tiempo (5 de septiembre de 2023), así como tampoco sobre la renuncia del contrato por parte de la contratista (6 de septiembre de 2023), sin embargo, posterior a esto, el 13 de noviembre de 2023, le comunican al contratista su intención de resolver administrativamente el referido contrato.
7. La entidad violó el debido proceso, establecido en el artículo 32 de la Constitución Nacional, cuando no notificó en tiempo oportuno y en debida forma al contratista, su intención de resolver el contrato, para que este hiciera uso de su derecho de legítima defensa.

IV. LAS PRUEBAS

Respecto a las pruebas aportadas por el recurrente, en atención al artículo 143 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, fuente supletoria del proceso que nos ocupa, el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de estas, mediante la Resolución N°039-2024-TACP de 28 de mayo de 2024 (Pruebas) y la Resolución N°059-2024-TACP de 3 de septiembre de 2024, (Pruebas).

En las referidas resoluciones, se solicita mediante oficio a la Dirección Nacional de Aduanas, Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, y al recurrente para que remitieran pruebas de informe con el objetivo de aclarar algunos aspectos relacionados con el acto público de marras, en un término no mayor de siete (7) días hábiles, con ambas Resoluciones de pruebas y contados a partir de la notificación de dichas resoluciones.

Veamos los puntos relevantes de los informes solicitados:



➤ **Prueba de Informe remitido por la Autoridad Nacional de Aduanas.**

La Autoridad Nacional de Aduanas, mediante Nota N°124-2024-ANA-UEP-DG, con fecha 6 de junio de 2024, remite a la Secretaría General, adjuntando impresión de correos electrónicos con el contratista, copia del cuadro de tiempos de los procesos de contratación y suscripción de contratos para consultores individuales, copia de Gestión de Cobros, debidamente publicada en el *"PanamaCompra"*, en la que daba respuesta a las interrogantes planteadas, sin embargo, algunos hechos que se pretendían confirmar por medio de esta prueba, han quedado aún sin esclarecer.

En lo que atañe a la segunda pregunta realizada por el tribunal, manifestaron que mediante nota N°187-2023-ANA-UEP-DG de 21 de junio de 2023, se recomendó que las capacitaciones se realizaran de forma presencial, ya que en las Zonas Occidental y Noroccidental son las áreas operativas que no cuentan con suficiente respaldo tecnológico, como por ejemplo computadoras e internet, dicho esto, el señor Roger Watson manifiesta estar de acuerdo con estos cambios.

Sin embargo, en lo anterior, la entidad no es clara en su respuesta al Tribunal, respecto a indicar si las situaciones o condiciones que obligaron a la entidad a solicitar estos cambios a capacitaciones presenciales, para las zonas occidental y noroccidental, eran de su conocimiento, al momento en que se inició el proceso de selección de consultor.

En respuesta a la tercera interrogante formulada por el Tribunal, señalaron que, la entidad consideró establecer un plazo para la revisión del producto, sin embargo, el producto presentado se le tuvo que solicitar al Consultor que se ajustara, lo cual se le hizo la salvedad sobre el cambio y se aprobó. Además, que era responsabilidad del Consultor, el cumplimiento del objetivo general previsto, según la cláusula Quinta del contrato.

Así mismo, era de interés del Tribunal saber si ¿la entidad contempló un periodo de tiempo para que, posteriormente el contratista entregara el Producto N°1, así como revisar, aprobar, desaprobar, o solicitar correcciones y recibir las correcciones a dicho producto?

En lo concerniente a la sexta pregunta efectuada por el Tribunal, la entidad manifiesta que ellos continuaron con la programación de las capacitaciones, solicitando apoyo a otras instituciones para impartir las mismas, toda vez que ya existía una logística para cumplir el fin de capacitación de Género y Diversidad, en



vista del que el señor ROGER WATSON presentó su formal e irrevocable renuncia al contrato N°017-2022, sin considerar que previamente se habían realizado las correspondientes coordinaciones y programación.

Por último, en atención al punto 7 de las preguntas a la entidad, se indican las razones que justificaron la realización del proceso de resolución administrativa del contrato.

En la Segunda Prueba de Informe remitido por la Autoridad Nacional de Aduanas (Fojas 177-182 del expediente jurídico).

La Autoridad Nacional de Aduanas, remitió a la Secretaría General, Nota N°257-2024-ANA-UEP-DG, fechada 16 de septiembre de 2024, donde responde a las preguntas planteadas por el Tribunal, indicando que la forma en que se llevarían las capacitaciones era de su conocimiento mediante el acto público, sobre la invitación a presentar expresiones de interés, el cual señala taxativamente los objetivos específicos de la Consultoría y menciona la modalidad de los talleres presenciales y/o virtuales, de igual manera en los "Términos de Referencia, Punto 6. Resultados o Productos Esperados, el Consultor desde la publicación, conocía las actividades y productos a desarrollar y acepta dichas condiciones, por lo tanto, era de su conocimiento, que podrían ser de ambas modalidades.

Informan que en las zonas donde se realizarían las capacitaciones no contaban con el debido respaldo tecnológico, por lo que se tenía previsto la modalidad presencial para exclusivamente estas zonas. A pocos días de dar inicio y con toda la logística lista, se presenta la renuncia irrevocable del Consultor, por lo que se vieron en la necesidad de buscar apoyo en personal de otras instituciones (Ministerio de la Mujer, Ministerio de Comercio e Industrias y Servicio Nacional de Migración) para completar ese ciclo, sin embargo, quedó pendiente y no se llegó a concluir el alcance del Producto N°1, por ende, no se cumplió con el resto de los productos.

Con relación a la Adenda de Extensión de tiempo solicitado por el consultor, señalan que, una vez recibida la solicitud, se comunican con el Consultor para realizar una reunión al día siguiente, sin embargo, el mismo no se presentó y envió un correo fuera del horario laboral, informando que "por una situación médica inesperada y repentina le impidió asistir a la reunión". A la vez aclararon que la misma no era viable debido a la proximidad de la actividad, ya que se tenía la coordinación de movilidad del personal ubicados en áreas de difícil acceso, cambios de turnos, alimentación, salón, boletos aéreos del personal.



La Autoridad Nacional de Aduanas señala que siempre ha tenido la disponibilidad con el consultor de realizar las capacitaciones e igual desarrollar la logística, pero por la renuncia inesperada del Consultor se suspende la misma y hasta la fecha no se ha completado y se requiere finalizar con el resto de los Productos, por lo que están en la disposición de continuar con dicha consultoría. El tiempo establecido en la cláusula segunda del contrato es por seis (6) meses, sin embargo, al presentar un solo producto, la finalización sería en cinco (5) meses y 10 días, para ambas modalidades (virtual y presencial).

Cabe destacar que la **ANA** indica que decide iniciar el trámite de Resolución Administrativa del contrato, debido a la presentación de la renuncia irrevocable, dejando claro que daba por terminada la relación contractual por parte del consultor, dando lugar al incumplimiento de las cláusulas pactadas en el mismo.

La entidad no ha realizado el pago del producto N°1, que equivale al 20% de avance del contrato, debido a que le solicitaron al Consultor realizar algunas correcciones y presentara la Gestión de Cobros corregida, vía correo electrónico y vía telefónica, sin embargo, no se recibió respuesta alguna por parte del Consultor.

➤ **Prueba de Informe remitido por la Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas.**

Por otro lado, la Dirección de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, remitió a la Secretaría General, Nota No. MEF-2024-28263 de 5 de junio de 2024, debidamente publicada en el "*PanamaCompra*", por la que contestó la pregunta planteada por el Tribunal, y comunican que se realizó un informe detallado sobre los puntos requeridos como aporte del Ministerio de Economía y Finanzas en el desarrollo del expediente. Además, adjuntaron copias de la certificación de partidas de la Autoridad Nacional de Aduanas, el Devengado logístico Ref. Comprometido y copia del contrato refrendado por la Contraloría General de la República.

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

Mediante Nota N°1825-2024-LEG/CE, fechada 10 de junio de 2024, la Secretaría General de la Contraloría General de la República, nos señala que esa entidad no tiene entre sus funciones la de efectuar pagos y/o desembolsos que correspondan a proyectos desarrollados por otras entidades públicas, que es la entidad contratante responsable de suministrar la información contable completa sobre el monto pendiente de pago al contratista.

➤ **En el segundo Informe de Prueba remitido por la Contraloría**



General de la República.

Luego de la negativa de la Contraloría en brindar informe respecto al pago de alguna cuenta a favor del consultor, el Tribunal le preguntó a la misma entidad (la Contraloría), si tenía constancia de haber efectuado refrendo de algún pago con relación al Contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, refrendado por la Contraloría General de la República, el 3 de mayo de 2023.

Así las cosas, la secretaria general de la Contraloría General de la República, mediante Nota N°2899-2024-LEG/CE, de 16 de septiembre de 2024, nos manifiesta que luego de la verificación en el sistema, no mantienen constancia de haber efectuado algún refrendo de pago con relación al contrato N°017-2022.

➤ Prueba de Documento Privado dirigida al consultor ROGER WILLIAM WATSON S.

El señor **ROGER WILLIAM WATSON S.**, mediante Nota S/N, sin fecha y recibida en la Secretaría General el 3 de junio de 2024, manifiesta no tener inconvenientes en continuar con el contrato de capacitación, pero para ello se requiere hacer ajustes al cronograma de ejecución contenido en el plan de trabajo (fechas de inicio y de fin de cada producto) en acuerdo con la entidad contratante, y que además, se le gestione el pago del producto N°1, ya aprobado, a fin de contar con el capital de trabajo que le permita los recursos financieros necesarios para poder cumplir de manera óptima con el servicio en los términos de plazos y resultados esperados (productos) establecidos en el contrato.

Mediante anexo al documento privado, el señor **ROGER W. WATSON S.**, señala un Cronograma propuesto, en caso de poder continuar con las capacitaciones.

➤ En el segundo Documento Privado dirigido al consultor ROGER WILLIAM WATSON S.

El consultor **ROGER WILLIAM WATSON S.**, mediante Nota S/N, sin fecha y recibida en la Secretaría General el 16 de septiembre de 2024, responde las preguntas emitidas por el Tribunal, en el sentido que al solicitar la adenda de extensión de tiempo, solo recibió una llamada de la Gerente del proyecto PILA, donde ésta le comunicó que la Adenda no aplicaba y que no sería aprobada, por lo tanto, el consultor decide renunciar al Contrato, debido a que no iba a poder cumplir con el tiempo de vigencia del mismo, ya que con solo la revisión del primer producto, la ANA se había demorado en aprobarlo 48 días, por lo que, con respecto al resto de los productos, sería casi imposible poder culminarlos en el tiempo restante si la vigencia era por 6 meses.



Mediante nota fechada 2 de agosto de 2023, remitió a la Autoridad Nacional de Aduanas, toda la documentación de la Gestión de Cobros de manera física para evitar inconvenientes en materia de subsanaciones y que no ha recibido ningún tipo de comunicación por parte de la entidad solicitando subsanar algún documento para la gestión de cobro.

Además, señaló que a la fecha la Autoridad Nacional de Aduanas, no ha emitido pago alguno del producto N°1, que fue revisado y recibido a satisfacción por los encargados del proyecto.

Por otra parte, mediante Resolución No.045-2024-Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024 (Medida Previa), publicada el 17 de octubre de 2024 en *PanamaCompra*, este Tribunal resolvió mantener la suspensión de los efectos de la Resolución No.298 de 24 de noviembre de 2023, por la cual la Autoridad Nacional de Aduanas resolvió administrativamente el Contrato No.017-2022 de 29 de junio de 2022, y dispuso la comparecencia personal de las partes a efecto de establecer un cronograma de ejecución y contenido en el plan de trabajo (fechas de inicio y de fin de cada producto), a efecto de dar por cumplido el objeto del contrato No.017-2022.

Por medio del dispositivo SEGUNDO de la Medida Previa No.045-2024 - Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024, se ordenó a la Autoridad Nacional de Aduanas realizar pronta y oportunamente las correspondientes gestiones, para actualizar toda documentación administrativa pertinente y, de forma simultánea, al Consultor señor **ROGER WILLIAM WATSON SMITH**, continuar con la ejecución del contrato y entregar a este Tribunal en un término de tres (3) días la confección del nuevo cronograma debidamente firmado por las partes, para así dar continuidad a la ejecución del Contrato No.017-2022, específicamente en cuanto a las fases de Capacitación y Talleres.

Frente a la situación expuesta, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas adoptó el procedimiento de trámite probatorio y gestión procesal, y se convocó a las partes a una reunión, cuya realización fue el 22 de octubre de 2024 a las 09:00 a.m., para lo cual expidió *Acta de Audiencia Oral*, publicada en *PanamaCompra* el 22 de octubre de 2024.

Según las constancias visibles en el registro electrónico del acto público, las partes solicitaron mediante Nota N°303-2024-ANA-UEP-DG, fechada 25 de octubre de 2024, prórroga de cinco (5) días hábiles adicionales, en vista de que no habían podido establecer el nuevo cronograma para cumplir con las actividades que están pendientes de realizarse.



Este Tribunal accedió a su petición mediante Resolución N°041-2024-TACP, fechada 30 de octubre de 2024 (Prórroga).

Posteriormente las partes realizaron un Acuerdo de Cronograma de Trabajo del Acto Público N°2021-1-09-0-04-LP-005653, con miras a coordinar la reactivación del contrato, en cumplimiento de la Resolución No.045-2024-Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024.

El consenso entre las partes (Autoridad Nacional de Aduanas y el Consultor), respecto al nuevo Cronograma, se desprende que el Consultor deberá culminar las Capacitaciones y Talleres en un término de doscientos setenta y cinco (275) días, que empezaría a correr a partir de la notificación al Consultor de la Adenda N°1, refrendada por la Contraloría General de la República y el pago pendiente del Producto N°1 de la consultoría previamente aprobado.

Como quiera que, conforme a las constancias visibles en PanamaCompra, las partes procuraron la reactivación de las Capacitaciones, cobra relevancia referirnos al dispositivo segundo de la Resolución No.045-2024-Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024 (Medida Previa), que en su letra señala lo siguiente:

“SEGUNDO: ESTABLECER, que una vez se hayan puesto de acuerdo las partes respecto al cronograma, para lo cual el Tribunal concederá un tiempo de tres (3) días hábiles, para su redacción y formulación en limpio, luego de los cual deben remitir a esta instancia el acuerdo para la retoma del proyecto y el cronograma debidamente firmado por las partes: A partir de la publicación por parte del Tribunal de los referidos documentos, se debe dar inicio la ejecución del contrato, específicamente las fases de Capacitación y Talleres ordenados en el Contrato No. 017-2022, según lo establecido en el cronograma aprobado”. (El subrayado ha sido adicionado).

De conformidad con los artículos 154 y 164 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, norma aplicable de manera supletoria a los procedimientos de contratación pública, tratándose de una resolución interlocutoria, le atañe a este Tribunal ampliar el alcance de la Resolución No. 045-2024-Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024 (Medida Previa), con miras a decidir las cuestiones planteados por las partes y derivadas de las constancias procesales para, posteriormente, emitir la decisión legalmente apropiada.

“Artículo 154. La resolución que decida una instancia o un recurso decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquéllas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución, cuando se incorporen al texto de la ella”.



“Artículo 164. La autoridad que decida el recurso resolverá cuantas cuestiones se hayan planteado en el proceso, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente”.

Ahora bien, la situación indicada en el Acuerdo de Cronograma de Trabajo referida, en el dispositivo SEGUNDO señala lo siguiente:

*“SEGUNDO: **ACUERDAN** las partes, que el cronograma empezará a regir previa notificación al consultor de la Adenda N°1 refrendada por la Contraloría General de la República y el pago pendiente del producto N°1 de la consultoría previamente aprobado”.*

Con todo y lo acordado por ambas partes, posteriormente a todo lo anterior, se recibe correo electrónico del día lunes 30 de diciembre de 2024, en donde se adjunta Nota N°364-2024-ANA-UEP-DG, fechada 23 de diciembre de 2024, suscrita por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas, la licenciada Soraya L. Valdivieso, por medio de la cual se nos comunica el fallecimiento del consultor **ROGER WILLIAM WATSON SMITH**, el 17 de noviembre de 2024, quien mantenía la condición de recurrente dentro del recurso de apelación interpuesto por su apoderada especial dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2021-1-09-0-04-LP-005653, donde igualmente, adjuntan copia del certificado de defunción, expedido por la Dirección Nacional de Registro Civil. (fojas 246-247 del expediente jurídico)

IV. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

Revisadas todas estas piezas procesales, le corresponde a esta Colegiatura, proyectar su pronunciamiento respecto a esta controversia, no obstante, antes de entrar en el fondo de la resolución de esta, estimamos pertinente en prima facie delimitar los criterios jurídicos- legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

A. Criterios de Interpretación

El artículo 160 de la Ley 22 de 2006, consagra los presupuestos procesales del recurso de apelación que se interpone en contra de la resolución administrativa de un contrato, advirtiendo que el mismo debe anunciarse y sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que resuelve administrativamente el contrato, lo cual dentro del presente proceso fue atendido, puesto que la resolución apelada fue publicada el 25 de octubre de 2023, y la parte actora, presentó en tiempo oportuno su Recurso de Apelación en la Sede Administrativa el día 7 de noviembre de 2023.

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



“Artículo 136. Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. **La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.**
3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.
- 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

Mientras que en el artículo 139 de la Ley 22 de 2006, se dispone el



procedimiento para la resolución administrativa del contrato, como a continuación:

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

1. Cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, que pudiesen comprobar o acreditar la causal correspondiente.
No obstante, cuando sea factible, la entidad contratante podrá otorgarle, al contratista, un plazo para que corrija los hechos que determinaron el inicio del procedimiento.
2. Si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes. Esta notificación le será comunicada a la fiadora.
3. Debe contener una exposición de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad de la parte, o de la exoneración de responsabilidad en su caso, y de las disposiciones legales infringidas.
4. Podrá ser recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución, que se surtirá en el efecto suspensivo, con lo cual se agotará la vía gubernativa.
5. La decisión final, una vez agotada la vía gubernativa, será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con las disposiciones que regulan la materia.
6. Una vez ejecutoriada la resolución, se remitirá a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para los efectos del registro correspondiente.

V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Es una verdad procesal, sustentada en los Informes de Pruebas presentados ante este Tribunal, tanto por la entidad, como por el Consultor, que hubo inconvenientes ocurridos con respecto al factor del tiempo para la revisión del Producto N°1, y además, que la decisión de la entidad de resolver administrativamente el Contrato, se fundamentó en el hecho de que el Consultor presentara renuncia irrevocable al contrato, por no aprobar una Adenda de extensión de tiempo.

Ahora bien, con posterioridad a dicho desacuerdo, las partes tuvieron la intención de realizar en acuerdo un nuevo Cronograma de Trabajo del Acto Público N°2021-1-09-0-04-LP-005653, con la finalidad de coordinar la reactivación de dicho contrato, en cumplimiento de la Resolución No.045-2024-Pleno/TACP de 16 de octubre de 2024, que debería culminar con las Capacitaciones y Talleres en un término de 275 días, que empezarían a partir de la notificación al Consultor de la Adenda N°1, refrendada por la Contraloría General de la República y el pago pendiente del Producto N°1 de la consultoría previamente aprobado.

Pese al acuerdo a favor de la continuidad del contrato de consultoría, ocurrió el infausto hecho del fallecimiento del Consultor **ROGER WILLIAM WATSON**



SMITH, por lo que, según lo normado en el numeral 2 del artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y la cláusula Décima Quinta del contrato, se debe resolver administrativamente el contrato.

A este respecto la indicada cláusula decima quinta estipula lo siguiente:

“DÉCIMA QUINTA: RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula la Contratación Pública, establece las causales de resolución administrativa en el Artículo 136, el cual señala textualmente lo siguiente:

Artículo 136: Causales de la resolución administrativa del contrato. Como causales de resolución administrativa del contrato, además de las que tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.
2. **La muerte del contratista, en los casos en que deba producir la extinción del contrato conforme a las reglas del Código Civil, si no se ha previsto que puede continuar con los sucesores del contratista, cuando sea una persona natural.**
3. La declaratoria judicial de liquidación del contratista.
4. La incapacidad física permanente del contratista, certificada por médico idóneo, que le imposibilite la realización de la obra, si fuera persona natural.
5. La disolución del contratista, cuando se trate de persona jurídica, o de alguna de las sociedades que integran un consorcio o asociación accidental, salvo que los demás miembros del consorcio o asociación puedan cumplir el contrato.
6. Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas por ministerio de la Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en este contrato".

Por otro lado, es evidente que en este procedimiento de apelación el objeto del litigio ha devenido en insustancial, por la muerte de una de las partes, así que la causa (el recurso de apelación IN EXAMINE), ha perdido su carácter u objeto litigioso, ante lo cual, lo que procede es declarar la Sustracción de Materia se deriva de lo preceptuado en el Código Judicial, puntualmente en el contenido del artículo 201, numeral 2, el cual dispone que de oficio o a petición de parte, los Magistrados y Jueces tendrán en cuenta en la sentencia, cualquier hecho constitutivo, modificadorio o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute¹.

¹ “**Artículo 201, numeral 2.** Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificadorio o extintivo del derecho sustancial que en proceso se discute y que hubiera ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia, si la ley no permite considerarlo de oficio.



En este mismo giro conceptual los artículos pertinentes de la norma judicial establecen lo siguiente:

Artículo 649. El poder para el proceso termina por la muerte del poderdante, pero, si ya se hubiere ejercido, el apoderado respectivo seguirá representando a los herederos, mientras el poder no sea revocado o no término por causa legal.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también se aplicará cuando un poder general se hubiere ejercido en un proceso determinado.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo otorgó como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda.

En caso de disolución de la sociedad o corporación, el poder termina al extinguirse la personalidad jurídica.

Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.

Como quiera que dentro del presente recurso se ha suscitado el fallecimiento del recurrente y puesto que el artículo 992 del Código Judicial obliga a que la sentencia que se dictamine, se tome en consideración cualquier hecho modificativo o extintivo del objeto del proceso; y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 649 del Código Judicial, se establece que el poder termina con la muerte del poderdante; lo pertinente es no darle curso al presente recurso, fundamentado en las disposiciones anteriormente indicadas.²

Bajo este mismo prisma los fallos de la Sala Tercera en las sentencias de 23 de mayo de 2022 y 16 de noviembre de 2020 tienen el siguiente tenor literal.

Sentencia de veintitrés (23) de mayo de 2022:

"El fenómeno procesal de Sustracción de Materia ocurre cuando luego de instaurada una Demanda, sobreviene en el curso de este, un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, situación que imposibilita o hace ineficaz un pronunciamiento sobre el fondo de la causa del Tribunal requerido, lo que ocasiona un fallo inhibitorio.

De mismo modo, debe tenerse presente que, para poder decretar este modo de terminación del proceso, el hecho sobreviviente debe estar debidamente probado dentro de la causa en análisis, lo cual ha ocurrido en el negocio jurídico en estudio...".

Sentencia de dieciséis (16) de noviembre de 2020:

"La doctrina reconoce en la Sustracción de Materia, un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido".



En este sentido, se hace necesario el no perder de vista lo establecido en el artículo 1347 del Código Civil que, en lo pertinente dispone: **“cuando se haya encargado de cierta obra a una persona por razón de sus cualidades personales, el contrato se rescinde por la muerte de esta persona...”**, así las cosas, en el presente recurso, advertimos que, al ser una empresa de persona natural, con el fallecimiento de quien ofrecía el servicio, carece de efectos jurídicos lo acordado entre las partes. (Lo resaltado es del tribunal).

Ello, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, según el cual, el Tribunal, luego de análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a “confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio jurídico, así como el caudal probatorio, este tribunal es del criterio que se ha producido el referido fenómeno jurídico de desaparecimiento del objeto litigioso; por lo que lo procedente es decretar la Sustracción de Materia u obsolescencia procesal en el Recurso de Apelación en estudio, como consecuencia del fallecimiento del demandante, señor **ROGER WILLIAM WATSON SMITH (Q.E.P.D.)**, y en esos términos nos pronunciaremos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR SUSTRACCIÓN DE MATERIA en el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución Administrativa N°125 de 29 de junio de 2022, publicada en *PanamaCompra*, el 23 de marzo de 2023, en donde la Autoridad Nacional de Aduanas, resolvió Administrativamente el contrato N°017-2022 de 29 de junio de 2022, del procedimiento de selección de consultor individual CI N°001-BID-2021, a Roger William Watson Smith (Q.E.P.D.), por el monto de TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS (B/. 35,577.00), debido al fallecimiento del Consultor.

SEGUNDO: DEVOLVER a la Autoridad Nacional de Aduanas, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2021-1-09-0-04-LP-005653, el cual consta de Tomo I (de foja 1 a foja 179) y el Tomo II (de foja 1 a la foja 216), según el Informe Secretarial de 3 de enero de 2024, que reposa a fojas 041 a 042 del expediente jurídico.

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.251-2023, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE LEE Firmado digitalmente
DUQUE KATHIA por [F] NOMBRE LEE
KERIMA - ID DUQUE KATHIA
8-383-544 KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.06.23
08:15:06 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General



RECIBIDO

'25 JUN-23 AM 11:53

TACF