



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE No. 106-2025
RECURRENTE: GRUPO CALEX, S.A.
ACTO RECURRIDO: Resolución No.101-AL de 12 de junio de 2025 mediante la cual Aeropuerto Internacional de Tocumen, resolvió el Contrato No. 063/21.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.208-2025-Pleno/TACP de 23 de diciembre de 2025
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con los artículos 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), y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que la reglamenta, este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia, entre otras materias, el Recurso de Apelación contra la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento de contrato u orden de compra.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

El Aeropuerto Internacional de Tocumen (en adelante, AITSA o La entidad) con fundamento en el artículo 347 de la Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019, por la cual se dictó el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal 2020 y el Decreto No.18-2020-DNMySC de 12 de marzo de 2020 que aprobó el Reglamento Especial de Contratación del Aeropuerto Internacional de Tocumen decidió contratar a la empresa Grupo Calex, S.A., para el *"SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE QUINCE (15) AIRES DE PRECISIÓN EN LA T-1 DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN"*.

El 14 de febrero de 2022 se suscribió entre las partes el Contrato No.63/21, por un monto total de ciento ochenta y seis mil ciento treinta y cinco balboas con seis centésimos (B/.186,135.06), con una duración de veinticuatro (24) meses.

El contrato, fue refrendado el 8 de noviembre de 2022. Posteriormente, para el 14 de noviembre de 2024, se concedió a la empresa Grupo Calex, S.A., Orden de Proceder, para el inicio de la obra luego de cumplidos los cinco (5) días de notificación.

Posteriormente, los administradores de redes de AITSA, a través de Memorando No.780-2024-T1 de 4 de septiembre de 2024, notificaron al vicepresidente de Tecnología e Innovación (AITSA) un supuesto incumplimiento del Contrato No.063/2 por parte del contratista, indicando que:



*De acuerdo con los términos y condiciones establecidos en dicho contrato, la empresa GRUPO CALEX, S.A. ha incumplido con las obligaciones contractuales correspondientes a los meses de diciembre de 2023, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, del año 2024; no se cuenta con los informes de atención hasta noviembre de 2023, los incumplimientos se refieren a:

- [Cláusula Segunda] 24 meses (visita mensual, servicio de mantenimiento correctivo de atención 24/7, 24 meses (servicio de mantenimiento correctivo y preventivo 24/7).
- [Cláusula Cuarta] El Contratista está obligado a llevar a cabo EL SERVICIO, bajo la responsabilidad, sujeto a la fiscalización y control de AITSA.
- [Cláusula Séptima] durante la ejecución de EL SERVICIO, bajo el presente contrato entregará a la Vicepresidencia de Tecnología de AITSA, un informe de progreso. El servicio se debe cumplir con las especificaciones técnicas y las condiciones especiales. El servicio se ejecutará dentro del plazo establecido.
- Estos retrasos e incumplimientos han causado perjuicios significativos a la operación de AITSA, afectando el correcto funcionamiento de los aires de precisión en la T1 del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. Podemos dar fe que este servicio no se ha realizado de forma mensual como lo establece el contrato de acuerdo con lo estipulado en la cláusula segunda y séptima de dicho contrato." (Cít. Fojas 126 y 127).

El vicepresidente de Tecnología e Innovación de AITSA, mediante memos 1022-2024-T1 de 9 de octubre de 2024 y 1383-2024-T1 de 17 de diciembre de 2024, dirigidos a Asesora Legal de la Gerencia General y al Vicepresidente de Asuntos Legales, solicitó se procediera con la Resolución Administrativa del Contrato No.063/21 por incumplimiento imputable al contratista.

Siendo así, AITSA decidió iniciar el procedimiento de Resolución Administrativa del contrato a través de la Nota No.1099-2024-AL de 23 de diciembre de 2024, notificada el 6 de enero de 2025, en ella advirtió al contratista su intención de finalizar la relación contractual, otorgándole, además, cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos y pruebas.

La respuesta al aviso de la entidad se observa de la foja 148 hasta la foja 152 del expediente administrativo en donde consta que el contratista presentó sus descargos mediante nota de 13 de enero de 2025.

Es importante hacer un paréntesis para indicar que a fojas 139 y 140 del expediente administrativo, consta certificación suscrita por la entidad en la que se describió que al 2 de enero 2025 se habían realizado pagos que ascienden a cien mil ochocientos veintitrés balboas con diecinueve centésimos (B/.100,823.19); por lo que, quedó pendiente por ejecutar del contrato al suma de ochenta y cinco mil trescientos once balboas con ochenta y siete centésimos (B/.85,311.87).

En esta certificación, se advirtió que el servicio se llevó a cabo para el año 2022 y parte del año 2023, lo que quiere decir que, desde diciembre de 2023 hasta octubre 2024, el contratista no prestó el servicio requerido.

Luego de revisar los descargos realizados por el contratista en contra de la nota de intención de resolver el contrato, la entidad consideró que no existían argumentos que refutaran la inminente terminación del contrato; por lo que, mediante Resolución No.101-AL de 12 de junio de 2025, decidió resolver administrativamente el Contrato No. 063/21.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

Se observa que el actor dividió sus argumentos recursivos en dos partes, la primera está dedicada a los presupuestos de competencia del acto administrativo y



la siguiente se basa en probar los hechos que demuestran que el incumplimiento no es imputable a su representado, veamos:

a. Motivos de competencia del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Expresó el actor que, la empresa Grupo Calex, S.A., fue notificada personalmente de la Resolución No.101 de 12 de junio de 2025, emitida por AITSA, mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato No. 63/21 correspondiente al "SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE QUINCE (15) AIRES DE PRECISIÓN EN LA T-1 DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN", el día 11 de julio de 2025. Pese a que esta contratación fue realizada bajo un procedimiento especial, claramente en su parte resuelve:

PRIMERO: RESOLVER ADMINISTRATIVAMENTE el Contrato No.063/21 celebrado entre AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A. y la empresa GRUPO CALEX, S.A., referente al "SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE QUINCE (15) AIRES DE PRECISIÓN EN LA T-1 DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A." por un monto total de Ciento Ochenta y Seis Mil Ciento Treinta y Cinco Balboas con 06/100 (B/.186,135.06) que incluye el ITBMS.

SEGUNDO: REMITIR copia debidamente autenticada de esta Resolución al Departamento de Compras de AITSA para que proceda a la publicación, una vez se encuentre ejecutoriada.

TERCERO: NOTIFICAR a la Fiadora del incumplimiento decretado mediante la presente resolución, a fin de que ejerza la opción de pagar el importe de la fianza o sustituir al contratista en todos sus derechos y obligaciones.

CUARTO: ADVERTIR que, contra esta Resolución, procede el Recurso de Reconsideración que deberá ser sustentado ante la entidad contratante dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de única instancia, la cual agotará la vía gubernativa. Una vez agotada el afectado podrá acudir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 136,138,139 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 347 de la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019. Decreto Número 18-2020-DNMySC de 12 de marzo de 2020. Artículo 168 de Ley No.38 de 31 de julio de 2000. Texto Único de la Ley 23 de 2003.

Del acto exhibido, enfatizó que el fundamento de derecho utilizado por la entidad claramente alude al procedimiento de Resolución Administrativa desarrollado en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es más, los artículos citados aluden a temas específicos como: Causales de la Resolución Administrativa (artículo 136); Resolución del Contrato por Incumplimiento del Contratista (artículo 138); Procedimiento de Resolución (artículo 139).

Con lo que no hay duda de la aquiescencia de la entidad al indicar al contratista que, la disolución o ruptura de contrato se sometería a las reglas del "Procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato", que desarrolla la Ley 22 de 2006 vigente al momento de celebrarse la contratación. En esa vía el artículo 139, numeral 4 de la citada ley, advierte que:

"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...
- 2..
- 3..
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...

Las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000¹.

Tal como se desprende de lo indicado, no existe laguna procedimental para este acto, ya que la norma desarrolla un procedimiento especial y otorga competencia privativa al Tribunal de Contrataciones Públicas para conocer las apelaciones surjan de la Resolución Administrativa de un contrato.

Es de notar que la figura de la resolución administrativa del contrato, como ha sido regulada en el procedimiento recursivo ante este Tribunal, opera con independencia del método o vía de selección del contratista. En otras palabras, aunque el contratista del Estado haya sido seleccionado (es decir escogido por oposición o licitación), o designado (vía contratación especial o excepcional), si la administración decide resolver el contrato, la vía de impugnación es el recurso de apelación, el que se surte ante esta instancia de control.

Ahora bien, se observa que, en la parte resolutive, específicamente en el numeral cuarto, se indicó que la vía regulación para recurrir es el procedimiento de la Ley 38 de 20000, y más específicamente el recurso de reconsideración; sin embargo, como ya hemos desarrollado el propio fundamento de esta resolución remite a la presentación de recursos según lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, con lo que, se dejó al administrado con la incertidumbre respecto a cuál estrado comparecer.

Sin embargo, afirma el actor que, la norma especial debe privar sobre la norma general, y planteó además que, este principio de procesal ha sido reconocido incluso por la Corte Suprema de Justicia¹.

Ante lo esbozado, finalizó este apartado advirtiendo que, era más que clara la aplicación de la norma especial de Contrataciones Públicas, que otorga competencia privativa al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, sobre la norma general que pretende la entidad, sea aplicada para este caso, según se dijo en el cuarto dispositivo de la parte resolutive del acto administrativo.

b. Incumplimiento del plazo del contrato imputable a la entidad.

Según el contratista, quedaron consignadas en el expediente administrativo las comunicaciones formales y vía correo en las que se demuestra que los funcionarios de AITSA imposibilitaron la entrada a las instalaciones de su empresa para cumplir con el servicio requerido.

A modo de ejemplo veamos este correo², en el cual, según el contratista, la entidad acepta la responsabilidad por el retraso en la ejecución del servicio, veamos un extracto:

¹ Para justificar su argumento, el actor, citó Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 9 de octubre de 2017, Proceso de Plena Jurisdicción Alberto Kelso Martínez vs Ministerio de Comercio e Industrias (ver fojas 017 y 018 del expediente administrativo)

² Esta comunicación corre a foja 019 del expediente jurídico.



Distinguida Lic. Gladys:

Sean estas primeras líneas portadoras de un cordial saludo.

Mediante la presente, les comunicamos que en referencia a la nota enviada el pasado 14 de octubre del presente año, reiterando el tema del contrato de mantenimiento de los aires acondicionados de precisión del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., que la empresa en la actualidad se encuentra realizando una revisión del contrato en mención, por tal motivo no podemos retomar las actividades del mantenimiento de los aires de precisión hasta segunda orden

Agradecemos su atención y comprensión;

Del correo resaltó que es evidente que AITSA fue quien impidió que se continuara brindado el servicio.

En esa vía, afirmó que la empresa Grupo Callex, S.A., sí entregó los informes y dio el servicio tal como se estipulaba en el contrato, durante los meses de diciembre 2023, marzo 2024, junio 2024, sin embargo, en el periodo comprendido de enero a abril del 2024 no se ejecutó el servicio por órdenes de la entidad.

Dejó claro que, es evidente, tal como se aprecia en las comunicaciones y correos, que el Grupo Callex, S.A., nunca estuvo renuente a solventar cualquier situación derivada del contrato, es más, hasta tuvo la intención de llegar a un acuerdo con la entidad para liquidar el contrato, empero, fueron sorprendidos por la Resolución Administrativa.

Hay que destacar, antes de culminar su escrito el apelante enunció que actualmente cuenta con los equipos y la disposición para culminar el servicio contratado o en sentido, contrario estaría de acuerdo con la liquidación del contrato.

Finalmente, en base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se revoque en todas sus partes la Resolución No. 230 de mayo de 2025.

Así pues, los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se deje sin efecto la Resolución No. 101-AL- de 12 de junio de 2025.

III. LAS PRUEBAS.

Respecto de las pruebas aportadas por el apelante junto con su escrito, en atención a la Ley de Contrataciones Públicas, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y normas concordantes, el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de estas, mediante la Resolución No.079-2025-TACP 1 de octubre de 2025 (Pruebas). En tercer numeral de esta resolución, se admitieron las pruebas identificadas por el apelante.

Igualmente, se declaró como prueba el expediente administrativo original del Contrato No. 063/21, compuesto por doscientas cuarenta y cinco (245) fojas útiles, remitido mediante Nota No. 613-2025-AL de 24 de julio de 2025 suscrita por José Antonio Ruiz Blanco (foja 054 del expediente jurídico).

Ahora bien, con el fin de comprobar lo aseverado por la parte actora, el Tribunal dispuso múltiples pruebas de oficio. Por ello, es importante ver cada una de ellas ordenadas en la Resolución No.079-2025-TACP 1 de octubre de 2025 (Pruebas):



1. Pruebas documentales.

➤ Prueba de Informe (numeral quinto) al Aeropuerto Internacional de Tocumen (de foja 199 a foja 208 del expediente jurídico):

Una de las pruebas solicitadas fue una "Prueba de Informe" al Aeropuerto Internacional de Tocumen (AITSA), en la cual se requirió que se contestaran interrogantes concernientes a las ejecución del servicio solicitado en el Contrato 063/21, es decir, si existía Acta de Recibido Conforme, gestiones de cobro, informes de progreso y demás.

Atendiendo la solicitud el 10 de octubre de 2025, AITSA, remitió al Tribunal, Nota No. 414-2025-RH de 9 de octubre de 2025, en la que contestó las interrogantes planteadas, de la siguiente manera:

Así describieron el porcentaje físico y económico del servicio solicitado:

Avance Físico:

Ha sido ejecutado el cincuenta y cinco (55%), es decir, trece (13) meses y sin ejecutar el cuarenta y cinco (45%), faltan once (11) meses.

Aspecto Económico.

Monto Total del Contrato	B/.186,135.06
Ejecutado (Pagado)	B/.100, 823.19 (55%)
Sin Ejecutar	B/. 85, 311.87 (45%)

El servicio fue recibido de manera física, únicamente hasta el mes de noviembre de 2023, a partir de esa fecha, no consta en nuestros archivos ningún documentos o evidencia escrita que acredite visitas o actividades realizadas por el personal de la empresa GRUPO CALEX, S.A.

Asimismo, el último pago efectuado a favor de la citada empresa corresponde a la factura del mes de noviembre de 2023.

Continuando con su informe, manifestaron que no se emitió documentación de actas de recepción, ni informes de seguimiento desde diciembre de 2023 hasta octubre 2024, debido a que la empresa Grupo Callex, S.A., no había prestado el servicio para estas fechas. En esa misma vía, indicaron que los responsables de darle seguimiento a esta contratación eran los ingenieros Abdy Sanjur, otrora gerente de Infraestructura Tecnología, Francisco Paz del grupo de Infraestructura y Redes y Pablo Olivo, actual vicepresidente de Tecnología e Innovación.

Indicaron además que no existía documentación que respaldara que los mantenimientos programados para febrero, abril y mayo 2024 se iban a realizar posteriormente al vencimiento del contrato como parte de un programa de entrenamiento y transferencia de responsabilidades.

Agregando a ello que, a pesar de que existiera tal instrucción, la misma no tendría validez jurídica para modificar las obligaciones del Contrato No.063/21, ya que el medio adecuado para hacer cambios es la suscripción de una formal adenda. En ese sentido, recalcaron que para esta contratación no se hicieron adendas de modificación de los términos del contrato.

Luego de indicar que desconocían las razones por las cuales la empresa Grupo Callex, S.A., había dejado de prestar el servicio de mantenimiento de los aires de precisión, describieron la importancia que tiene este servicio para garantizar las



condiciones de temperatura y humedad necesarias para el correcto funcionamiento de los dispositivos alojados en los distintos cuartos de comunicación.

➤ **Prueba de Documento Privado (numeral sexto) al representante legal de Grupo Calnex, S.A., (de foja 082 a foja 198 del expediente jurídico):**

El 10 de octubre de 2025, el Grupo Calnex, S.A., atendiendo a lo solicitado en el punto sexto de la Resolución No. 072-2025-TACP- de 1 de octubre de 2025, remitió nota, en la que aclaró algunos aspectos relacionados con la entrega y operatividad del servicio de mantenimiento de aires acondicionados:

En primer lugar, indicaron que contaban con registros documentales y electrónicos que acreditaban las coordinaciones, accesos y labores ejecutadas para el cumplimiento del contrato, como, por ejemplo:

- Solicitudes formales de acceso remitidas a AITSA y autorizadas mediante pases temporales.
- Informes y reportes técnicos elaborados por nuestro personal especializados durante el periodo, desde diciembre de 2023 a junio de 2024, debidamente firmados y respaldados con evidencia fotográfica y descripción detallada de las actividades realizadas, conforme al cronograma contractual.
- Registro de mantenimiento correctivo efectuado el 09 de septiembre de 2024 en Panamá Pacífico, resuelta dentro del tiempo oportuno.
- Comunicaciones electrónicas intercambiadas con funcionarios técnicos y administrativos de AITSA.

Además, indicaron que, al coordinar el mantenimiento programado para el mes de septiembre de 2024, no obtuvieron una respuesta formal por parte de la entidad, lo que derivó en una suspensión ajena a la voluntad del contratista. (Ver fojas 083 y 084 del expediente jurídico).

Por otro lado, manifestaron que tanto los informes técnicos y los reportes del servicio de los mantenimientos realizados fueron entregados oportunamente en la Oficina de Administración de Tecnología de AITSA, conforme al procedimiento habitual de recepción, no obstante, la persona responsable de la revisión y firma de las actas se mantuvo incapacitada durante un tiempo prolongado, generando una demora administrativa en la emisión de los documentos de recibido conforme. (Ver fojas 084 y 085 del expediente jurídico).

En síntesis, a su criterio, la falta de la emisión de las actas de recepción obedece a la demora institucional y no por causas imputables al contratista, ya que la empresa en la actualidad mantiene plena disposición de colaborar con la entidad contratante para regularizar la firma de las actas pendientes.

Al ser cuestionados acerca de si se modificó el contrato a través de alguna adenda formal, expresaron que no se tramitó ninguna adenda de modificación al contrato, toda vez que, en reunión sostenida con la Gerencia de Tecnología de AITSA, se acordó ajustar la frecuencia de los mantenimientos preventivos de mensual a trimestral.

Esta modificación atendía a limitaciones del personal técnico de AITSA para acompañar las inspecciones mensuales, así como la intención institucional de trasladar progresivamente la responsabilidad de supervisión de los equipos hacia la Vicepresidencia de Mantenimiento, la cual se encontraba en estructuración.



Al respecto de las gestiones de cobro presentadas para este servicio, aclararon que estas se realizaron de manera continua y conforme al avance de la ejecución, desde noviembre de 2022 hasta noviembre de 2023, respaldadas con la documentación correspondiente y aceptadas por la entidad. Durante este periodo los pagos se efectuaron conforme a la planificación acordada.

No obstante, desde diciembre de 2023, y en atención a la solicitud emitida por la Gerencia de Tecnología, se ajustó el mantenimiento de mensual a trimestral, debido a la disponibilidad limitada de personal interno para acompañar las inspecciones.

En el cenit de la prueba, esbozaron que, la empresa siempre mantuvo una actitud colaborativa y proactiva con la entidad y siempre le dio respuestas a los inconvenientes que pudieran surgir en la ejecución, como, por ejemplo, ajustar la frecuencia de los mantenimientos luego de una reunión con la Gerencia de Tecnología de AITSA, manteniendo la cobertura técnica y garantizando la funcionalidad de los equipos sin afectar la calidad ni el alcance contractual.

Aunado a lo anterior, indicaron que hubo una restricción en la entrada en septiembre de 2024, ya que la nueva administración, informó que se encontraba en proceso de revisión interna del contrato, y por ello, no fue posible realizar las labores programadas.

Finalmente, expusieron que la empresa siempre ha estado dispuesta a colaborar y continuar con el desarrollo del servicio.

2. Pruebas Testimoniales.

Siguiendo la secuencia de las pruebas, este despacho consideró que era importante llamar a rendir declaración al ingeniero Abdy Sanjur, otrora gerente de Vicepresidencia de Tecnología e Innovación, encargado, según el contrato, del seguimiento al servicio requerido, para indagar respecto a si existió alguna modificación u orden directa para que el contratista menguara el servicio en el año 2024.

Igualmente, al actual gerente de la Vicepresidencia de Tecnología e Innovaciones, Pablo Olivo, para conocer la condicional actual del servicio.

Y también al señor Víctor Escartín, auditor interno, para que se ratifique del contenido del Informe de Auditoría Interna (de foja 165 a 171 del expediente administrativo) respecto al cumplimiento del Contrato de Mantenimiento No.063/21, es decir, para que explicara al Tribunal, el origen de esta investigación, y sus conclusiones, de manera técnica.

Para lograr evacuar estas diligencias, el Tribunal a través de la Secretaria General remitió el oficio No.222-2025-TACP al Aeropuerto Internacional de Tocumen, específicamente a la Dirección de Recursos Humanos, solicitando los datos de las personas llamadas a rendir testimonio.

Una vez AITSA remitió la nota con los datos de los testigos, se fijó un cronograma en Resolución No. 039-2025-TACP 15 de octubre de 2025 (Cronograma de Testimonios) para evacuar estas declaraciones, y este fueron los resultados:



➤ Testimonio del señor Abdy Sanjur visible de foja 221 a 224 del expediente jurídico:

El 21 de octubre de 2025 a las 10:00 am, acudió a las instalaciones del Tribunal el ingeniero Abdy Sanjur, otrora gerente de la Vicepresidencia de Tecnología e Innovaciones de AITSA a rendir testimonio según lo ordenado por este despacho.

En su testimonio, el ingeniero Sanjur, indicó que ocupó el puesto de gerente de la Vicepresidencia de Tecnología e Innovaciones de AITSA desde el año 2019 hasta el 2024 y que estuvo encargado de darle seguimiento al proyecto "Servicio de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de quince (15) aires de precisión T-1, Contrato No.063/21.

Al ser cuestionado respecto a si el servicio fue prestado de manera eficiente y quienes eran los responsables de dar el visto bueno a los mantenimientos,, manifestó:

"Hasta diciembre de 2023 el servicio se dio adecuadamente, los equipos no dieron problemas y eran bien mantenidos. Los responsables de dar el visto bueno eran los del Departamento de Telecomunicaciones y los del Departamento de Sistemas Especiales. Yo pienso que todas las que se entregaron se firmaron hasta diciembre de 2023. Las que me entregaron las firme.

El proveedor daba el servicio, alguien de los departamentos antes mencionados tenía que acompañarlos a dar el servicio, posteriormente, el proveedor entregaba en el Departamento de Administración de Tecnología los informes del trabajo realizado y de ahí ellos tramitaban el proceso, recibidos conforme y más, que la final me entregaban toda la documentación y yo la firmaba."

En cuanto a si el contratista presto el servicio entre marzo y junio de 2024 su respuesta fue:

"Ese fue el último año del contrato, ahí se hizo un cambio, a finales del año anterior habían varios proyectos grandes de tecnología que se estaban ejecutando simultáneamente y adicional habían contratado un servicio de limpieza de los cuartos de cómputo, que eso obligaba a las personas que mencione arriba invertir tiempo para acompañarlos y ellos se quejaron por lo cual nosotros le pedimos a la empresa que cambiáramos la frecuencia de mensual a trimestral y eso había que hacer un adenda que creo que no se hizo. Los meses que no se iba a dar el servicio se iba hacer después que finalizara el contrato para usar ese tiempo para hacer el traspaso de esa responsabilidad al área de mantenimiento y así ellos tuvieran tiempo de gestionar un nuevo contrato."

Continuando con su declaración, manifestó coincidir con el contratista, quien en nota dirigida al gerente general de AITSA, en respuesta a intención de resolución de contrato, manifestó que los mantenimientos programados para los meses de enero 2024, febrero 2024, abril 2024 y mayo 2024, no se realizaron por instrucciones de la administración anterior, la cual determinó que estos mantenimientos se efectuarían posterior al vencimiento del contrato como parte de un proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades de la gestión de los aires de precisión al Departamento de Mantenimiento.

Sin embargo, aclaró que la adenda para modificar el contrato no se gestionó ya que, primeramente, la licenciada Catalina Caballero, encargada de este trámite se incapacitó, por casi un año y varios procesos quedaron pendientes.



Por otro lado, un mes antes de las elecciones, le informaron que la entidad no estaría generando nuevos contratos, ya que eso era responsabilidad de la nueva administración.

En cuanto a si tenía conocimiento sobre una instrucción de un supuesto proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades del Contrato No.063/21, declaró:

"Si tengo conocimiento porque yo mismo di la instrucción. El plan consistía en aprovechar, creo que eran ocho meses, posterior a la fecha de vencimiento original del contrato para que el área de mantenimiento trabajara en conjunto con el proveedor para que aprendiera cómo se daba el mantenimiento, tuvieran suficiente tiempo para solicitar los presupuestos y gestionaran un nuevo contrato, con cualquier proveedor que quisieran y de esta forma hacer un traspaso formal de esa responsabilidad al área que le corresponde".

No obstante, admitió que no se tramitaron las adendas correspondiente y quedó pendiente informarle a la nueva administración sobre el estatus de la contratación, esto se dio porque la nueva administración no hizo proceso de transición.

➤ Testimonio del señor Pablo Olivo visible de foja 225 a 227 del expediente jurídico:

El día 22 de octubre de 2025 a las 10:00 am, compareció al Tribunal el ingeniero Pablo Olivo, actual gerente de la Vicepresidencia de Tecnología e Innovaciones de AITSA para evacuar diligencia de interrogatorio con fin de aclarar algunos hechos.

El ingeniero Olivó, expresó ser el gerente de esta área desde julio de 2024, en ese sentido aclaró que el veló por el buen desarrollo del Contrato No.63/21 solo por los últimos meses. En esa misma vía advirtió que al asumir el cargo este servicio estaba incompleto.

Al respecto del cumplimiento imperfecto, dijo puntalmente:

"Estaba incompleto, de hecho, se solicita al Ing. Francisco Paz que verificara si se habían realizado los mantenimientos, y tenemos la nota donde él indica que no se habían realizado; la nota del 4 de septiembre de 2024 (foja 127) del expediente administrativo, memorando 780-2024-TI, donde detalla el incumplimiento del servicio."

Por otra parte, fué enfático, y aseguro que no se cuenta con evidencia escrita que respalde los servicios de mantenimiento correspondiente a los meses de diciembre 2023, marzo 2024 y junio 2024, ni de su cumplimiento conforme al cronograma establecido.

Ni tampoco existe comunicación formal o por correo electrónico que sustente la supuesta instrucción a la que la empresa hace referencia, esto respecto a los descargos del contratista quien aseguro que hubo una instrucción de cambio en la constancia del mantenimiento mensual a trimestral, por un supuesto "Proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades de la gestión de los aires de precisión al Departamento de Mantenimiento".

A su vez, relató que se contactaron vía telefónica, en una ocasión con el contratista y este les indicó que la administración pasada había solicitado la no realización de los mantenimientos por no tener tiempo para atenderlos, sin embargo, aseguró que de estas comunicaciones entre la administración pasada y el



contratista no hay ninguna constancia y tampoco adenda que modificara las condiciones del contrato.

- Testimonio del señor Víctor Escartín visible de foja 233 a foja 234 del expediente jurídico.

El licenciado Víctor Escartín, auditor interno de AITSA, compareció ante el Tribunal el día 23 de octubre de 2025, con el objetivo de rendir declaración testimonial relacionada con Informe de Auditoría Interna visible desde la foja 164 hasta la 171 del expediente administrativo.

El licenciado Escartín, reconoció que había confeccionado este informe, que surgió a solicitud de la Vicepresidencia de Asesoría Legal a solicitud de la Asesora de la Gerencia, La Licda. María Chu, como consecuencia de denuncias de los técnicos de tecnología que acompañaban a los técnicos del contratista en el servicio de mantenimiento.

Aclaró que el alcance de esta auditoría fue del 1 de noviembre de 2022 al 30 de noviembre de 2024, fecha establecida en el contrato para el mantenimiento de los aires de precisión.

Al ser cuestionado sobre las conclusiones del Informe de Auditoría, expresó:

"Punto 1. Incumplimiento de los puntos 10 y 11 de la cláusula cuarta del contrato 063/21, que consiste en la limpieza y tratamiento de los drenajes de los aires para evitar obstrucción, reemplazo de filtros de aires de los evaporadores. Esto fue validado físicamente y a través de los informes mensuales de Reporte y Mantenimiento de Aire de Precisión, presentado por el proveedor.

Punto 2. Debilidad en la inspección y verificación del trabajo realizado por los técnicos de la empresa Grupo Calex, esto se debe a que los técnicos de la vicepresidencia de tecnología no efectuaron una verificación efectiva la momento de validar el mantenimiento preventivo y correctivo de los 15 aires de precisión que se encuentran en los cuartos de servidores de los equipos de comunicación en la terminal de pasajeros y en el aeropuerto de Panamá Pacífico, debido a que los técnicos de la vicepresidencia de tecnología e innovación desconocían los que establecía el contrato y solo iban en calidad de escolta.

Punto 3. Incumplimiento de la cláusula quinta del contrato 063/21, esto se da porque los técnicos de tecnología tienen que verificar que el servicio se realizara conforme a los parámetros establecidos en la solicitud de compra y la propuesta presentada por el contratista, de acuerdo a nuestros técnicos, indicaron que ellos solo iban en calidad de escolta y desconocían lo que indicaba el contrato.

Punto 4. Omisión del formulario de Reporte de Mantenimiento de Aire de Precisión, eso lo vimos en los meses de enero, febrero, mayo, junio, julio y septiembre de 2023, donde observamos ausencia de algunos formularios."

En esa misma vía, aseguró que, si constaba que la empresa había prestado los servicios hasta noviembre de 2023, de ahí en adelante no existen reportes de mantenimientos.

- **Otros testimonios.**

Cabe mencionar que, debido a los resultados obtenidos en estos interrogatorios, este despacho ordenó de oficio mediante la Resolución No.079-2025-TACP 22 de octubre de 2025 (Prueba de Oficio), la comparecencia de nuevos testigos, Francisco



Paz, Jorge Llaurado y Catalina Caballero, veamos los resultados de estas diligencias:

➤ Testimonio de Francisco Paz visible de foja 242 a 252 del expediente jurídico:

El señor Francisco Paz, encargado de velar por la correcta operación y ejecución de los sistemas de redes y telecomunicaciones desde marzo 2022, compareció al Tribunal el día 27 de octubre de 2025 a las 10:00 am, a rendir testimonio.

En dicho testimonio manifestó que no podía decir a ciencia cierta la frecuencia con la que se prestaba el servicio de mantenimiento de los aires, ya que el no era el encargado directo de esta función, las veces que realizó esta escolta (acompañar al contratista) fue para dar apoyo a los compañeros que tenían el contacto directo con la empresa.

A su vez aportó a la diligencia, copias simples de correos en los que el contratista se comunicó con el personal encargado para solicitar el acceso a la entidad.

➤ Testimonio del señor Jorge LLaurado visible de foja 253 a 254 del expediente jurídico.

Continuando con los testimonios, tenemos el del ingeniero Jorge LLaurado, actualmente encargado de gestionar y administrar toda la infraestructura tecnológica y redes de datos de los aeropuertos de AITSA, desde el 2024, quien compareció a esta sede el 27 de octubre de 2025 a las 11:00 am.

En esta declaración, el ingeniero, aseguró que recibió este proyecto en ejecución de los últimos dos meses, y su función era velar que se diera el cumplimiento del contrato. Manifestó además que, el contratista se comunicó con el equipo para solicitar recibido conforme y así presentar las facturas de diciembre 2023, enero y febrero 2023.

Sin embargo, en una reunión posterior, el contratista no presentó documentación alguna, solo presentaron documentación el mes de diciembre. Se les solicitó el resto de la documentación, la cual no fue presentada, tampoco hubo sustento para la orden de cambio del mantenimiento de manera mensual a trimestral.

➤ Testimonio de la señora Catalina Caballero visible de foja 255 a 256 del expediente jurídico.

La licenciada Catalina Caballero, experta especialista en Compras y Contratos de TI de AITSA desde el 2013, compareció al Tribunal el día 27 de octubre de 2025 a las 01:06 pm, a rendir declaración testimonial.

La testigo manifestó que tuvo una licencia de alto riesgo de embarazo, desde el 5 de mayo de 2024 hasta abril de 2025. En ese sentido, aclaró que para esta contratación se debía hacer una disminución de al contrato y la figura se iba a cambiar de mensual a trimestral, pero no se contaba con partida y no se podía hacer movimiento alguno por lo ordenado en la Circular MEF-2024-26101 de 24 de mayo de 2024.

Respecto a que, si tenía conocimiento de correos o documentos que constatar la intención de parte de la institución en hacer una adenda formal al contrato, dijo:



"El ingeniero Sanjur realizó una consulta administrativa al Departamento de Compras con respecto a este mismo caso a ver si se podía cambiar la figura del contrato de mensualizado a trimestral y solo nos dio la instrucción verbal de que eso había que hacerlo y después paso lo de la circular que no teníamos fondos y no se podía mover nada hasta que entrara en julio la nueva administración.

Cuando él hizo sus consultas, posteriormente, ya no teníamos el tema de presupuesto y no podíamos modificar contratos basados en que tecnología ya se había consumado el cincuenta por ciento (50%) de los fondos y en base a la circular no se podía hacer ninguna ejecución".

No podemos dejar de mencionar que, resultados de cada una de las pruebas han servido para crear la convicción de este Tribunal, de cara a la resolución del caso de marras.

IV. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

1. Debido proceso de la Resolución Administrativa del Contrato: ¿Permite apelación?

Antes de entrar al fondo de la controversia, hacemos hincapié en que, pese a que el servicio de mantenimientos de aire del Aeropuerto Internacional de Tocumen fue contratado a través de un procedimiento especial de compras, aprobado según la entidad, en la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019 y el Decreto Número 18-2020-DNMySC de 12 de marzo de 2020, este Tribunal aprehendió el conocimiento por ser la sede especializada en la materia de "Resoluciones Administrativas" de contratos entre particular y estado³.

➤ Tutela Judicial Efectiva.

Este Tribunal siempre con la consigna de proteger al Tutela Judicial Efectiva, ha considerado además que era pertinente acoger el recurso del recurrente para evitar una posible indefensión del actor, quien evidentemente se encontraba en un paradigma en lo que respecta a la vía recursiva, en ese sentido, no podemos perder de vista que, cada persona tiene derecho a obtener esta prerrogativa en cuanto se avista el reconocimiento de un derecho legítimo, evitando con ello su indefensión tal como lo hemos advertido.

En esa misma vertiente establece el jurista José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, en su obra Derecho fundamental al Proceso Debido y Tribunal Constitucional que:

"la función garantista del reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva en la Constitución, como medio, con sustantividad propia y definida, de servir de protección de los derechos y libertades, alcanzando por fin relieve en nuestro sistema jurídico las palabras de Calamandrei sobre la necesidad de un proceso equitativo respetuoso con la persona humana como cauce de defensa de las libertades⁴".

Por otro lado, es destacable, ambas partes han reconocido al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como la sede para que se resuelva la controversia planteada sobre el incumplimiento o no del Contrato No.063/21. Es

³ Al respecto de la competencia el magistrado sustanciador de la causa en Resolución No. 72-2025-TACP de 1 de octubre de 2025 (Pruebas) se ha pronunciado ampliamente sobre la competencia del Tribunal.

⁴ Sánchez-Cruzat Bandrés, José Manuel, Derecho Fundamental al Proceso Debido y el Tribunal Constitucional, Editorial Aranzadi, página 35.



decir, han prorrogado la competencia a esta sede.

Con fundamento en lo esbozado, corresponderá a esta sede determinar si nos encontramos ante una actuación que deba ser enmendada procesalmente o no, escrutando en primera instancia bajo los preceptos de la ley sustantiva si se cumplieron y respetaron las fases reconocidas, y en consecuencia revisar el fondo del acto administrativo recurrido.

Dicho lo anterior, para los temas procedimentales, este Tribunal para su función de fiscalizado, aplicara las reglas establecidas en la Ley 22 de 2006, y, en ese sentido, se ha revisado minuciosamente el debido proceso de la Resolución Administrativa del Contrato, actividad que dio como resultado que la entidad cumplió con todos los trámites de forma establecidos en nuestro ordenamiento jurídico⁵, y que no existen vicios ni pretermisiones que pudieran invalidar lo actuado, por lo que, corresponderá analizar de fondo los cargos en contra del contratista.

2. Examen pormenorizado del supuesto incumplimiento del Contrato No.063/21.

Corresponde entonces a este Tribunal especializado, analizar a fondo si la decisión adoptada por el Aeropuerto Internacional de Tocumen es conforme a derecho o por el contrario existe alguna transgresión directa al contratista.

Siendo así, debemos recordar que, Aeropuerto Internacional de Tocumen (AITSA) y el Grupo Calex, S.A suscribieron el 14 de febrero de 2022 el Contrato No.63/21⁶, por un monto total de ciento ochenta y seis mil ciento treinta y cinco balboas con seis centésimos (B/.186,135.06), con una duración de veinticuatro (24) meses.

No obstante, AITSA mediante Resolución No.101-AL- de 12 de junio de 2025, decidió resolver la relación contractual, en vista de que supuestamente el contratista no había cumplido con el servicio solicitado desde noviembre de 2023, y así lo expuso⁷:

Que, Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A, al analizar la documentación que reposa en el expediente administrativo, tales como: el Contrato No.063/21, el Memorando No.1383-2024-T1 de 17 de diciembre de 2024, enviado por la Vicepresidencia de Tecnología e Innovación, el Memorando No.780-2024-T1 de 04 de septiembre de 2024, enviado por los Administradores de Redes de AITSA, y la Certificación de Pagos, ha podido comprobar el incumplimiento del Contrato No.063/21, los cuales se detallan a continuación:

- I. La Empresa GRUPO CALEX, S.A. incumplió la prestación de los servicios durante el mes de diciembre de 2023 hasta octubre de 2024, los cuales se detallan en la **Cláusula Segunda del Contrato No.063/21**. En esta Cláusula se describen las Especificaciones Técnicas del Servicio, cuya duración es por veinticuatro (24) meses, y se corrobora que sólo se prestó el servicio por trece (13) meses, desde noviembre y diciembre de 2022, en el año 2023 prestó el servicio hasta noviembre de 2023; la Contratista incumple los meses de diciembre de 2023 hasta octubre de 2024, en los renglones 1, 2 y 3, que detallamos a continuación:

a. Falta de ejecución del servicio.

En esa vía, consta a foja 127 del expediente administrativo Memo: 780-2024-T1 de 4 de septiembre de 2024, en el que los ingenieros Francisco Paz y Luis Rivera comunicaron a Pablo Olivo vicepresidente de Tecnología y Comunicaciones que la empresa Grupo Calex, S.A., no había cumplido con el servicio de mantenimiento para los meses de diciembre de 2023, ni enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio,

⁵ Ver artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 48 de 2011, Ley aplicable al caso.

⁶ Servicio de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de aires para la Terminal 1.

⁷ Ver foja 004 del expediente jurídico.



julio y agosto del año 2024.

Haciendo un paréntesis, el vicepresidente de Tecnología y Comunicaciones según el Contrato No.063/21 Clausula séptima, era el encargo de darle seguimiento a la ejecución del contrato.

Continuando con los elementos de convicción, no podemos dejar pasar desapercibido que a fojas 124 y 125 del expediente administrativo se ubica "Acta de Recibido a Satisfacción", con fecha de marzo de 2024, firmada por Abdy Sanjur otrora vicepresidente de Tecnología y Comunicaciones, cuyo contenido indica que el contratista había prestado el servicio de mantenimiento el mes de diciembre de 2023, sin embargo, no existen los informes de progreso (formularios de reparación o mantenimiento) de las actividades realizadas para este mes, es decir, no existen respaldos de este servicio prestado.

Por otro lado, a fojas 139 y 140 del expediente administrativo, consta certificación de 2 de enero de 2025 suscrita por Priscila M. Vásquez, vicepresidenta de Administración y Finanzas, indicando que a la fecha se habían realizado pagos que ascendían a cien mil ochocientos veintitrés balboas con diecinueve centésimos (B/.100,823.19) por lo que, quedaba pendiente por ejecutar la suma de ochenta y cinco mil trescientos once balboas con ochenta y siete centésimos (B/.85,311.87). destinada para el proyecto, veamos:

FECHA	GESTION DE CORRO	Nº. CHEQUE	CTA.	VALOR BRUTO	ITBMS (7%)	MONTO DE CUENTA PRESENTADA (Factura)	RETENCION DEL ITBMS (50%)	MONTO A PAGAR AL CONTRATISTA	SALDO
									186,135.06
06/12/2023	13582	64438 64437	nov-22	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	178,379.43
30/05/2023	13653	64498 64499	dio-22	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	170,623.80
30/05/2023	13748	64500 64501	ene-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	162,868.17
30/05/2023	13768	64502 64503	feb-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	155,112.54
- 7/2023	13852	64503 64501	mar-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	147,356.91
/10/2023	13961	64502 64503	abr-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	139,601.28
9/2023	14141	67902 67903	may-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	131,845.63
06/10/2023	14394	68068 68069	jun-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	124,090.02
09/10/2023	14393	68070	jul-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	116,334.39
04/11/2023	14625	68980 68981	ago-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	108,578.76
04/11/2023	14625	68982 68983	sep-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	100,823.13
04/12/2023	14627	68984 68267	oct-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	93,067.50
04/12/2023	14628	68986 68987	nov-23	7,248.25	507.38	7,755.63	253.69	7,501.94	85,311.87
SALDO PENDIENTE A LA FECHA				0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	85,311.87
				94,327.35	6,795.94	100,823.19	3,297.97	97,525.22	85,311.87

SECRETARÍA
"c" 2 de enero de 2025

Obs.: _____

PAGADO	100,823.19
SALDO CONTRATO	85,311.87

Lo anterior quiere decir que la entidad pagó 13 meses que corresponden a los trabajos realizados por el contratista hasta noviembre de 2023, y no fueron pagados 11 meses de los 24 meses pactados, por falta de ejecución desde el mes de diciembre de 2023.

Para comprobar la falta de ejecución, el auditor interno, Víctor Escartín realizó Informe de Auditoría Interna con fecha de 30 de enero de 2025, que corre a de foja 165 a 171 del expediente administrativo, en el que, luego de analizar exhaustivamente todos los elementos de convicción del contrato, concluyó que la empresa Grupo Calex, S.A., había incumplido con el contrato de mantenimiento de aires.

Este despacho, en búsqueda de la verdad material, ordenó la comparecencia del auditor Víctor Escartín para que nos orientara respecto al origen y conclusiones



de la auditoría señalada.

Por ello, para el 23 de octubre de 2025, el auditor, en Prueba Testimonial que corre de foja 233 a 234 del expediente jurídico, reconoció que había confeccionado este informe a solicitud de la Asesora de la Gerencia, La Licda. María Chu, como consecuencia de denuncias de los técnicos de tecnología que acompañaban al personal del contratista en el servicio de mantenimiento.

Aclaró que el alcance de esta auditoría fue del 1 de noviembre de 2022 al 30 de noviembre de 2024, fecha establecida en el contrato para el mantenimiento de los aires de precisión.

Al ser cuestionado sobre las conclusiones del Informe de Auditoría, expresó:

Punto 1. Incumplimiento de los puntos 10 y 11 de la cláusula cuarta del contrato 063/21, que consiste en la limpieza y tratamiento de los drenajes de los aires para evitar obstrucción, reemplazo de filtros de aires de los evaporadores. Esto fue validado físicamente y a través de los informes mensuales de Reporte y Mantenimiento de Aire de Precisión, presentado por el proveedor.

Punto 2. Debilidad en la inspección y verificación del trabajo realizado por los técnicos de la empresa Grupo Calnex, esto se debe a que los técnicos de la vicepresidencia de tecnología no efectuaron una verificación efectiva la momento de validar el mantenimiento preventivo y correctivo de los 15 aires de precisión que se encuentran en los cuartos de servidores de los equipos de comunicación en la terminal de pasajeros y en el aeropuerto de Panamá Pacífico, debido a que los técnicos de la vicepresidencia de tecnología e innovación desconocían los que establecía el contrato y solo iban en calidad de escolta.

Punto 3. Incumplimiento de la cláusula quinta del contrato 063/21, esto se da porque los técnicos de tecnología tienen que verificar que el servicio se realizara conforme a los parámetros establecidos en la solicitud de compra y la propuesta presentada por el contratista, de acuerdo a nuestros técnicos, indicaron que ellos solo iban en calidad de escolta y desconocían lo que indicaba el contrato.

Punto 4. Omisión del formulario de Reporte de Mantenimiento de Aire de Precisión, eso lo vimos en los meses de enero, febrero, mayo, junio, julio y septiembre de 2023, donde observamos ausencia de algunos formularios."

En esa misma vía, aseguró que sí constaba que la empresa había prestado los servicios hasta noviembre de 2023, de ahí en adelante, no existen reportes de mantenimientos, es decir, no hay información que respalde la prestación del servicio (informes de progreso).

Además, esbozó que para confeccionar esta auditoría se apoyó de los cheques pagados a la empresa, los recibidos conformes, los reportes de mantenimientos presentados por la empresa Grupo Calnex, S.A., y las inspecciones físicas de los servidores de equipos informáticos donde se encontraban los aires.

Por otro lado, se observa a foja 164 del expediente administrativo que, la Gerencia de Auditoría Interna, confeccionó un cuadro con el detalle del mantenimiento de los aires de precisión de 1 de noviembre 2022 hasta el 30 de abril de 2024, y así lo detalló:



PERIODO		CON FORMULARIO DE MANTENIMIENTO MENSUAL		OBSERVACIÓN
AÑO	MES	SI	NO	
2022	NOVIEMBRE	✓		No se identifica el técnico de AITSA y por CALEX, S.A. Andrés Villanueva
	DICIEMBRE	✓		Los formularios de Reporte Mantenimiento de Aire de Precisión no están firmados por el técnico de CALEX
2023	ENERO		✓	Técnico Luis Rivera por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A. La empresa Calex, solamente presentó 3 formularios de Reporte de Mant.
	FEBRERO		✓	La empresa GRUPO CALEX, S.A., no presentó Reporte Mantenimiento
	MARZO	✓		Técnico Luis Rivera por AITSA y Conrado Samudio por CALEX, S.A.
	ABRIL	✓		Técnico Francisco Paz por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A.
	MAYO		✓	La empresa GRUPO CALEX, S.A., no presentó Reporte Mantenimiento
	JUNIO		✓	La empresa GRUPO CALEX, S.A., no presentó Reporte Mantenimiento
	JULIO		✓	
	AGOSTO	✓		Técnico Francisco Paz por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A. La empresa Calex, solamente presentó 12 formularios de Reporte de Mant.
	SEPTIEMBRE		✓	Técnico Francisco Paz por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A. La empresa Calex, solamente presentó 8 formularios de Reporte de Mant.
	OCTUBRE	✓		Técnico Francisco Paz por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A. La empresa Calex, solamente presentó 12 formularios de Reporte de Mant.
	NOVIEMBRE	✓		Técnico Francisco Paz por AITSA y Mario Rodríguez por CALEX, S.A. La empresa Calex, solamente presentó 12 formularios de Reporte de Mant.
	DICIEMBRE			No Presentaron documentos por el servicio prestado
2024	ENERO			No Presentaron documentos por el servicio prestado
	FEBRERO			No Presentaron documentos por el servicio prestado
	MARZO			No Presentaron documentos por el servicio prestado
	ABRIL			No Presentaron documentos por el servicio prestado

En ese sentido, se observa que el servicio fue prestado con frecuencia hasta noviembre de 2023, ya que, a partir de noviembre de 2023, no existe documentación que respalde la concurrencia del contratista a realizar los mantenimientos respectivos.

Apoyando lo anterior, en Prueba de Informe⁸ específicamente a fojas 204 y 205 del expediente jurídico, el Aeropuerto Internacional de Tocumen manifestó al Tribunal el estado actual de este proyecto, de esta manera:

Al respecto del avance físico y económico de la obra, dijeron:

Avance Físico:

Ha sido ejecutado el cincuenta y cinco (55%), es decir, trece (13) meses y sin ejecutar el cuarenta y cinco (45%), faltan once (11) meses.

Aspecto Económico.

Monto Total del Contrato B/.186,135.06
Ejecutado (Pagado) B/.100, 823.19 (55%)
Sin Ejecutar B/. 85, 311.87 (45%)

El servicio fue recibido de manera física, únicamente hasta el mes de noviembre de 2023, a partir de esa fecha, no consta en nuestros archivos ningún documentos o evidencia escrita que acredite visitas o actividades realizadas por el personal de la empresa GRUPO CALEX, S.A.

Asimismo, el último pago efectuado a favor de la citada empresa corresponde a la factura del mes de noviembre de 2023.

Continuando con su informe, manifestaron que no se emitió documentación de actas de recepción, ni informes de seguimiento desde diciembre de 2023 hasta octubre 2024, debido a que la empresa Grupo Calex, S.A. no había prestado el servicio para estas fechas.

⁸ Ver Prueba de Informe de AITSA que corre de foja 199 a 208 del expediente jurídico.



En esa misma vía, indicaron que los responsables de darle seguimiento a esta contratación eran los ingenieros Abdy Sanjur, otrora gerente de Infraestructura y Tecnología, Francisco Paz del grupo de Infraestructura y Redes y Pablo Olivo actual vicepresidente de Tecnología e Innovación.

Ahora bien, es importante poner en relieve que, el Contratista en contra de todos estos elementos que pesan en su contra, en sus descargos, indicó que fue la entidad quien impidió el desarrollo normal del contrato, y así se comprueba en comunicación de 20 de noviembre de 2024 Nota 015-2024-TI⁹, cuyo contenido dice:

Distinguida Lic. Gladys:

Sean estas primeras líneas portadoras de un cordial saludo.

Mediante la presente, les comunicamos que en referencia a la nota enviada el pasado 14 de octubre del presente año, reiterando el tema del contrato de mantenimiento de los aires acondicionados de precisión del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.; que la empresa en la actualidad se encuentra realizando una revisión del contrato en mención, por tal motivo no podemos retomar las actividades del mantenimiento de los aires de precisión hasta segunda orden

Agradecemos su atención y comprensión;

Bajo esa misma lógica, en Prueba de Documento Privado que corre de foja 082 a 198 Grupo Calnex, S.A., en primer lugar, advirtió a este despacho que contaban con registros documentales y electrónicos que acreditaban las coordinaciones, accesos y labores ejecutadas para el cumplimiento del contrato, como, por ejemplo:

- Solicitudes formales de acceso remitidas a AITSA y autorizadas mediante pases temporales
- Informes y reportes técnicos elaborados por nuestro personal especializados durante el periodo, desde diciembre de 2023 a junio de 2024, debidamente firmados y respaldados con evidencia fotográfica y descripción detallada de las actividades realizadas, conforme al cronograma contractual.
- Registro de mantenimiento correctivo efectuado el 09 de septiembre de 2024 en Panamá Pacífico, resuelta dentro del tiempo oportuno.
- Comunicaciones electrónicas intercambiadas con funcionarios técnicos y administrativos de AITSA.

A este respecto, observa en Tribunal que de foja 130 a 138 del expediente jurídico reposan Reportes de Mantenimiento de los aires de precisión con fecha de diciembre 2023, sin embargo, estos reportes no se encuentran firmados ni por el personal del Calnex, S.A., ni por el personal Técnico de AITSA, tal como lo exigía el contrato.

Igual suerte corren los Reportes de Mantenimiento de los aires de precisión con fecha de marzo de 2024, que corren de foja 139 a 149 del expediente jurídico, al no contener las firmas de los profesionales a cargo. Es decir, el Tribunal no puede validar unos reportes que parecieran no fueron evaluados por técnicos responsables, ya que les falta la firma idónea tal como se exigía en los términos de la contratación. En ese contexto, pareciera que estos documentos nunca fueron presentados ante la entidad contratante.

⁹ Ver Recurso de Apelación de Grupo Calnex, S.A., específicamente la foja 019 del expediente administrativo.



Reforzando este apartado, tenemos las declaraciones de los señores Pablo Olivo actual Vicepresidente de Tecnología e Innovación de AITSA, de foja 225 a 226 del expediente jurídico, quien en su declaración al respecto del cumplimiento imperfecto, dijo puntalmente:

"Estaba incompleto, de hecho, se solicita al Ing. Francisco Paz que verificara si se habían realizado los mantenimientos, y tenemos la nota donde él indica que no se habían realizado; la nota del 4 de septiembre de 2024 (foja 127) del expediente administrativo, memorando 780-2024-TI, donde detalla el incumplimiento del servicio."

Por otra parte, fué enfático, y aseguro que no se cuenta con evidencia escrita que respalde los servicios de mantenimiento correspondiente a los meses de diciembre 2023, marzo 2024 y junio 2024, ni de su cumplimiento conforme al cronograma establecido.

Tampoco que existiera comunicación formal o por correo electrónico que sustente la supuesta instrucción a la que la empresa hace referencia, esto respecto a los descargos del contratista quien aseguro que hubo una instrucción de cambio en la constancia del mantenimiento mensual a trimestral, por un supuesto "Proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades de la gestión de los aires de precisión al Departamento de Mantenimiento.

Consta igualmente declaración testimonial del ingeniero Jorge LLaurado, gerente de Infraestructura y Redes de AITSA, de foja 253 a 254 del expediente jurídico, en la que aseguró que recibió este proyecto en ejecución de los últimos dos meses, y su función era velar que se diera el cumplimiento del contrato. Manifestó además que, el contratista se comunicó con el equipo para solicitar recibido conforme y así presentar las facturas de diciembre 2023, enero y febrero 2023.

Sin embargo, en una reunión posterior, el contratista no presentó documentación alguna, solo presentaron documentación el mes de diciembre. Se les solicitó el resto de la documentación, la cual no fue presentada, tampoco hubo sustento para la orden de cambio del mantenimiento de manera mensual a trimestral.

El análisis de estos elementos de convicción deja demostrado que, el contratista formalmente cumplió con este servicio hasta noviembre de 2023, ya que no existen constancias probatorias que detallen la ejecución en los meses faltantes.

b. Modificación de la frecuencia del servicio (Adenda).

Igualmente, no podemos pasar por alto, que el contratista en Prueba de Informe, específicamente a foja 85 a 86, además, describió que luego de una reunión con la Gerencia de Tecnología de AITSA, se había acordado ajustar la frecuencia de los mantenimientos preventivos de mensual a trimestral, aseverando que esta modificación tenía su sustento en las limitaciones del personal técnico interno de AITSA para acompañar a las inspecciones mensuales.

En suma, dijo que AITSA le comunicó que los mantenimientos no ejecutados durante el ajuste mencionado serían reprogramados una vez culminara la fase de transición interna, con el propósito de capacitar al nuevo personal responsable y asegurar la continuidad del servicio.

Por lo manifestado, este Despacho con el objetivo de conocer la verdad material realizó el día 21 de octubre Prueba de Testimonio al señor Abdy Sanjur que corre



de foja 221 a 224, otrora vicepresidente de la Gerencia de Tecnología de AITSA, encargado del seguimiento del Contrato No. 063/21.

Al ser cuestionado respecto a si el servicio fue prestado de manera eficiente y quienes eran los responsables de dar el visto bueno a los mantenimientos,, manifestó:

"Hasta diciembre de 2023 el servicio se dio adecuadamente, los equipos no dieron problemas y eran bien mantenidos. Los responsables de dar el visto bueno eran los del Departamento de Telecomunicaciones y los del Departamento de Sistemas Especiales. Yo pienso que todas las que se entregaron se firmaron hasta diciembre de 2023. Las que me entregaron las firme.

El proveedor daba el servicio, alguien de los departamentos antes mencionados tenía que acompañarlos a dar el servicio, posteriormente, el proveedor entregaba en el Departamento de Administración de Tecnología los informes del trabajo realizado y de ahí ellos tramitaban el proceso, recibidos conforme y más, que la final me entregaban toda la documentación y yo la firmaba".

En cuanto a si el contratista presto el servicio entre marzo y junio de 2024 su respuesta fue:

"Ese fue el último año del contrato, ahí se hizo un cambio, a finales del año anterior habían varios proyectos grandes de tecnología que se estaban ejecutando simultáneamente y adicional habían contratado un servicio de limpieza de los cuartos de cómputo, que eso obligaba a las personas que mencione arriba invertir tiempo para acompañarlos y ellos se quejaron por lo cual nosotros le pedimos a la empresa que cambiáramos la frecuencia de mensual a trimestral y eso había que hacer un adenda que creo que no se hizo. Los meses que no se iba a dar el servicio se iba hacer después que finalizara el contrato para usar ese tiempo para hacer el traspaso de esa responsabilidad al área de mantenimiento y así ellos tuvieran tiempo de gestionar un nuevo contrato".

Continuando con su declaración, manifestó coincidir con el contratista, quien en nota dirigida al gerente general de AITSA en respuesta a intención de resolución de contrato, manifestó que los mantenimientos programados para los meses de enero 2024, febrero 2024, abril 2024 y mayo 2024 no se realizaron por instrucciones de la administración anterior, la cual determinó que estos mantenimientos se efectuarían posterior al vencimiento del contrato como parte de un proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades de la gestión de los aires de precisión al Departamento de Mantenimiento.

Sin embargo, aclaró que la formal adenda para modificar el contrato no se gestionó ya que, primeramente, la licenciada Catalina Caballero, encargada de este trámite se incapacitó por casi un año y varios procesos quedaron pendientes.

Por otro lado, un mes antes de las elecciones, le informaron que la entidad no estaría generando nuevos contratos, ya que eso era responsabilidad de la nueva administración.

En cuanto a si tenía conocimiento sobre una instrucción de un supuesto proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades del Contrato No.063/21, declaró:

"Si tengo conocimiento porque yo mismo di la instrucción. El plan consistía en aprovechar, creo que eran ocho meses, posterior a la fecha de vencimiento original del contrato para que el área de mantenimiento trabajara en conjunto



con el proveedor para que aprendiera cómo se daba el mantenimiento, tuvieran suficiente tiempo para solicitar los presupuestos y gestionaran un nuevo contrato, con cualquier proveedor que quisieran y de esta forma hacer un traspaso formal de esa responsabilidad al área que le corresponde”.

No obstante, admitió que no se tramitaron las adendas correspondiente y quedó pendiente informarle a la nueva administración sobre el estatus de la contratación, esto se dio porque la nueva administración no hizo proceso de transición.

Para aclarar la situación de la adenda de modificación del Término del Contrato, este Tribunal realizó Prueba de Informe el día 27 de octubre a la señora Catalina Caballero, quien aseguraba el ingeniero Sanjur, era la encargada de dar trámite a estas adecuaciones al contrato, empero se incapacitó por casi un año quedando varios procesos pendientes.

La testigo manifestó que tuvo una licencia de alto riesgo de embarazo, desde el 5 de mayo de 2024 hasta abril de 2025. En ese sentido, aclaró que para esta contratación se debía hacer una disminución de al contrato y la figura se iba a cambiar de mensual a trimestral, pero no se contaba con partida y no se podía hacer movimiento alguno por lo ordenado en la Circular MEF-2024-26101 de 24 de mayo de 2024.

Respecto a que, si tenía conocimiento de correos o documentos que constatar la intención de parte de la institución en hacer una adenda formal al contrato, dijo:

“El ingeniero Sanjur realizó una consulta administrativa al Departamento de Compras con respecto a este mismo caso a ver si se podía cambiar la figura del contrato de mensualizado a trimestral y solo nos dio la instrucción verbal de que eso había que hacerlo y después paso lo de la circular que no teníamos fondos y no se podía mover nada hasta que entrara en julio la nueva administración.

Cuando él hizo sus consultas, posteriormente, ya no teníamos el tema de presupuesto y no podíamos modificar contratos basados en que tecnología ya se había consumado el cincuenta por ciento (50%) de los fondos y en base a la circular no se podía hacer ninguna ejecución”. (Subraya el Tribunal).

Luego de analizar estos dos testimonios, quedó en evidencia que, si bien es cierto, hubo un acercamiento con el contratista y el gestor del contrato para modificar los términos del contrato, esta actuación nunca fue ni aprobada por el representante legal de la institución, quien es el responsable de estas actuaciones, y ni siquiera fue refrendada por contraloría formalmente, en otras palabras, nunca se hizo formalmente una adenda para cambiar los tiempos del contrato.

No olvidemos que la adenda contractual es un mecanismo legal que permite modificar justificadamente los términos, dentro de los límites y porcentajes establecidos por la Ley de Contratación Pública.

El desenlace de este proceso es el rol de la Contraloría General de la República¹⁰, cuyo futuro refrendo actúa como la última línea de control, es decir, el fiscalizador debe validar que la adenda, no solo cumpla con la legalidad formal, sino que también la necesidad del cambio esté debidamente justificada, no suponga un perjuicio injustificado al Estado, y se mantenga dentro del interés público, asegurando así la probidad en el manejo de los recursos antes de dar su aprobación final.

¹⁰ El artículo 280 de la Constitución Política asigna la facultad del Control Previo de todos aquellos actos que afecten económicamente al Estado.



Esto a su vez, se traduce en que, todas aquellas modificaciones que afecten los términos y montos del contrato deben acatar las normas de modificaciones y adiciones a contratos estipuladas en el artículo 98 de la Ley 22 de 2006, siendo así aquellos actuaciones que se hagan a espaldas de esta normativa, simplemente carecerán de efecto y validez.

En ese sentido, el contratista y el gestor del contrato (o encargado de la ejecución) no tenían la potestad de cambiar a discreción los términos del contrato so pretexto de cumplir con un supuesto "Proceso de entrenamiento y transferencia de responsabilidades de la gestión de los aires de precisión al Departamento de Mantenimiento", que como ya lo hemos visto en múltiples declaraciones los otros funcionarios de la entidad, desconocían. Por lo anterior, se colige que, el contratista no cumplió el contrato según programación fijada y acordada con la entidad en el contrato principal No.063/21.

c. Continuidad del Contrato.

Antes de llegar al final de esta decisión, no podemos dejar de mencionar que en Prueba de Documento Privado a foja 089 el Contratista ha manifestado que mantiene la disposición de continuar prestando el servicio hasta una conclusión formal del mismo, sin embargo, es evidente que este servicio se debía prestar hasta octubre de 2024, y según las constancias procesales, el contratista reapareció para los mantenimientos hasta octubre de 2024, según nota que reposa a foja 041 del expediente jurídico.

En consecuencia, fue hasta junio de 2025 que la entidad resolvió el Contrato No.063/21 toda vez que era evidente que el plazo del contrato se había expirado, y para estas fechas no consta que el contratista si quiera, se haya aproximado a cumplir sus obligaciones, en esa vía compartimos la decisión Entidad contratante en vista de que no hubo una respuesta oportuna de la empresa ante la inminente terminación del plazo del contrato, a pesar del tiempo, que se tomó antes de resolver la relación contractual.

En ese sentido no podemos perder de vista que, la Resolución Administrativa de un contrato, es un derecho irrenunciable que tiene la administración como mecanismo de defensa ante el incumplimiento de una obligación de suscrita con un particular, situación que es evidente para este caso.

Igualmente, la entidad a manifestado en Prueba de Informe, específicamente a foja 207 su negativa a que el contratista retome el contrato, en vista de su falta de compromiso y ante la evidente terminación del plazo del contrato. Por ende, consideramos no viable modificar los efectos del acto administrativo apelado.

3. Decisión del Tribunal.

Dicho lo anterior, es más evidente que, el contratista cumplió con el 55 % del contrato, y sin justificación dejó de prestar el servicio a discreción, supuestamente amparado en una instrucción que tal como lo hemos visto en el desarrollo de esta causa, nunca fue aprobada ni formalizada por los titulares de la entidad.

En ese sentido, formalmente se puede inferir que el contratista incumplió con los meses que faltaban para la terminación del contrato es decir 11 (once) meses, causando con ello una afectación en funcionamiento cotidiano de los aires de la terminal 1, sin justificación, ni documentos que respalden este incumplimiento.



Siendo así, esta instancia de control gubernativo ha llegado a la conclusión que, en efecto, hubo razones sustanciales que llevaron a la entidad gestora para resolver el Contrato No.063/21 suscrito con la empresa Grupo Calnex, S.A.

En esa vía, estimamos propicio reproducir las palabras de la autora española Concepción Barrero Rodríguez, quien en su texto: La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista, nos orienta en cuanto a cuando se puede declarar un incumplimiento en un contrato, indicando que:

"Solo el examen singularizado de las circunstancias de cada caso permitirá concretar el incumplimiento. El Consejo de Estado como el Tribunal Supremo en España insisten entonces, que la determinación de las infracciones con efecto resolutorio se haga "ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias" y valorando, conforme a la buena fe y a la equidad "el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención del Administrado Contratista (Barrero Rodríguez, 2011, pág. 53)".

Bajo ese prisma, la Resolución de los Contratos Administrativos es la consecuencia de incumplimientos contractuales que frustran el fin natural del contrato, es decir su cabal cumplimiento, por ende, se debe determinar que ese incumplimiento es de carácter grave y de naturaleza sustancial, y si van dirigidos a las cláusulas esenciales del contrato.

Siguiendo esa premisa y realizando un examen exhaustivo de causa y efecto, es evidente pues, para este caso el incumplimiento del contratista circunscrito a cláusulas vitales del contrato, que es el tiempo de entrega del servicio, falta de aprovisionamiento, lo que imposibilitan la ejecución armoniosa del contrato.

Así, pues, en atención a las constancias que reposan en el expediente electrónico visible en "PanamaCompra", expediente administrativo, así como de las pruebas practicadas por este Tribunal, el incumplimiento enunciado por la entidad ha sido probado fehacientemente, esta colegiatura considera que amerita **confirmar** la Resolución No.101-AL de 12 de junio de 2025 debido a nuestras facultades otorgadas por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Veamos:

"Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del 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". (Lo resaltado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 101-AL de 12 de junio de 2025, mediante la cual Aeropuerto Internacional de Tocumen, resolvió administrativamente el contrato No. 0.63/21.

SEGUNDO: DEVOLVER al Aeropuerto Internacional de Tocumen (AITSA) el expediente administrativo, remitido a través de la Nota No. 613-2025-AL de 24 de

julio de 2025, conformado por un (1) tomos de doscientas cuarenta y cinco fojas útiles (245) (ver de foja 054 del expediente jurídico).

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "*Panamá Compra*", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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 106-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2025.12.23
14:56:25 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

