

302

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, cinco (5) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS

Licenciada Cinthia Trotman González, actuando en nombre y representación del **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS** (conformado por la sociedad **LCC INGENIERÍA, S.A.** y la **SOCIEDAD DE INGENIERÍA SERVICIOS DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**), ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, emitida por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Admitida la acción de plena jurisdicción, mediante la Providencia fechada 9 de febrero de 2023, (f.99), se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la autoridad demandada, para que rindiera el informe explicativo de conducta, conforme al contenido del artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO Y LA PRETENSIÓN

Mediante el acto impugnado, comprendido en la Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, dictada por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), se resolvió, en lo medular, lo siguiente:

"RESUELVE:

PRIMERO: Dejar sin efecto la Resolución N°335 de 4 de octubre de 2021, mediante la cual se adjudicó al **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS**, el Concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1", desarrollado con base en la Política y Normas del BCIE.

SEGUNDO: Se ordena convocar un nuevo Concurso Público para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1".

..."

La pretensión de la parte demandante consiste en que esta Superioridad formule las siguientes declaraciones:

1. Que se declare **NULO POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCIÓN** No. 270 de 22 de agosto de 2022, emitida por el **INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD** y sus actos confirmatorios, mediante la cual **RESUELVE** dejar sin efecto la Resolución No. 335 de 4 de octubre de 2021, así como también el Acto confirmatorio proferido de manera **ILEGAL** a través de la Nota No. 0804/DG/ICGES/22, fechada del 24 de noviembre de 2022, **recibida el día dos (2) de diciembre de 2022**, mediante la cual se **REITERA** la decisión adoptada en el acto administrativo recurrido, confirmando la decisión de dejar sin efecto la Resolución No. 335 de 4 de octubre de 2021 mediante la cual se adjudicó al **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS** el Concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1"
2. Que se **RESTABLEZCA EL DERECHO SUBJETIVO VULNERADO** al **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS**, ordenando al **INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD** mantener la adjudicación del Concurso Público Internacional No. No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1", del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud a favor del Consorcio PM CAMPUS GORGAS por la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CINCUENTA Y

CINCO BALBOAS CON 01/100 (B/.4,308,055.01), quien fue la oferta más económica y cumplió con todos los requisitos en el pliego de cargos.” (fs. 6 y 7 del expediente judicial).

II. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS

Según la apoderada judicial del consorcio recurrente el acto administrativo impugnado infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los parámetros jurídicos de las actuaciones administrativas, haciendo énfasis en el cumplimiento del debido proceso y el principio de legalidad y que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos.

2. Los puntos 28.1 (aclaración de las propuestas) de la Sección II (Instrucciones de los Oferentes), literal E (Evaluación y comparación de las propuestas); artículo 3. (Debido Proceso), de la Sección III (Datos de la Licitación), literal A (Generalidades) y el artículo 2. (Relación Jurídica de las partes, Derechos Y Obligaciones), de la Sección II (Instrucciones a los Oferentes), literal A (Generalidades) contenidos en el Documento Base de Licitación Pública Internacional para la Adquisición de Obras con Recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica, para la construcción, equipamiento y puesta en marcha del proyecto. “Campus Gorgas Fase 1”, número ICGES-LPI-BCIE-001-2021, fechado febrero de 2021.

Expone la letrada que el quebrantamiento de los anteriores preceptos jurídicos se produce porque la entidad de manera arbitraria e ilegal ha dejado sin efecto una adjudicación, que a su criterio, cumplió con todos los parámetros legales y administrativos, puesto que se basó en reclamos extemporáneos como el supuesto incumplimiento y falsedades o error en la oferta, lo que llevo a vulnerarle a su representada el derecho de adjudicación, pues no le fue notificado oficialmente para los efectos de presentar sus argumentos y defensas, a pesar de estar el contrato firmado.

Añade, que la entidad ha cometido una falta administrativa al retirar el expediente del Despacho de la Contraloría General de la República cuando estaba pendiente de refrendo, lo cual a su entender, es una violación al principio de transparencia, ya que desde el ámbito jurídico enmarcado tanto en la Ley 22 de 2006 ley supletoria como en las políticas de adquisiciones de organismos internacionales no procede después de otorgarse una adjudicación ejecutoriada el volverse a revisar las propuestas excusándose en la presentación de reclamos, cuando ya se había vencido el término para las propuestas.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

A través de la Nota No.0127/DG/ICGES/23 de 06 de marzo de 2023, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), presentó Informe Explicativo de Conducta, visible a fojas 101 a 165 del expediente judicial, en el cual señala, entre otras cosas, que la resolución se emitió atendiendo estrictamente los principios y normas establecidos en las cláusulas contempladas dentro del Contrato de Préstamo N° 2206, el cual contempla expresamente el Documento Base, Normas y Políticas del BCIE, las Normas para la aplicación de la política para la Obtención de bienes, obras, servicios y consultoría del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para el Concurso Público Internacional, y sobre la base de la aplicación de forma supletoria del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública ordenado por la Ley No. 153 de 8 de mayo de 2020 y normas reglamentarias para los temas no regulados en las normas del BCIE, y basándose en el artículo 52, que establece que la adjudicación del concurso puede ser modificada si se da alguna de las situaciones, tales como los hallazgos encontrados que llevaron a la revisión y auditoría completa del proceso de licitación para los efectos de revisar el contenido de las propuestas, la revisión y la verificación cruzada de referencia de experiencia presentada por el consorcio a quien se le adjudicó el contrato.

Encontrándose que con respecto al criterio 2: Experiencia específica en la Gerencia y Supervisión Técnica de Construcción y Equipamiento de edificaciones Médicas o de Investigación Científica (TEC-2), el proyecto sometido a consideración del concurso por el Consorcio PM Gorgas ante el Comité Ejecutivo del Concurso para la fecha del mismo no había iniciado su construcción, por lo que este hallazgo impedía que se mantuviera la adjudicación del citado Concurso Público Internacional; lo cual motivo la emisión de un informe complementario fechado 27 de abril de 2022 y posterior ampliación del mismo fechado 27 de julio de 2022, donde se determinó que ninguna de las propuestas se ajustaba completamente a los requisitos y exigencias del Documento Base del BCIE. Situación está, que dio como resultado la expedición de la Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, por medio de la cual se dejó sin efecto la Resolución Administrativa 335 de 4 de octubre de 2021.

Finalmente, señalan que en aras de la protección del orden público y del interés general del proceso, a través de la Resolución Administrativa No. 003 de 30 de enero de 2023, se anula la citada Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, y a su vez se deja sin efecto la Resolución No. 335 de 4 de octubre de 2021, que adjudicaba al Consorcio PM CAMPUS GORGOS el concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la *“Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1”*, desarrollado con base en la Política y Normas del BCIE”.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante Vista Fiscal Número 732 de 19 de mayo de 2023, visible de fojas 172 a 182 del expediente judicial, se opone a los criterios expuestos por la parte demandante, razón por la que solicita a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución Administrativa 270 de 22 de agosto de 2022, emitida por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES).

El representante del Ministerio Público sostiene que, no le asiste la razón al demandante, ya que desde el momento en que se apertura el concurso para la adjudicación pública internacional para la Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1, y el Consorcio PM Campus Gorgas decide participar, éste era consciente de la aplicación especial de las normas y políticas internacionales del Banco; razón por la que se ejercería una constante supervisión, indistintamente de la fase en la que se encontrara la contratación, ostentando la facultad para modificar la adjudicación, si llegaran a cumplirse alguno de los supuestos contemplados, tal como ocurrió en el caso que nos ocupa.

Teniendo en consideración lo antes planteado, indica que la motivación del ICGES para dejar sin efecto la adjudicación a favor de la parte actora fue la inconsistencia en la información y documentación aportada así como los hallazgos obtenidos al efectuar la debida diligencia, donde se pudo constatar que la documentación con la que pretendía el Consorcio comprobar su experiencia adquirida en el año 2016 supervisando la construcción de un hospital en España era falsa, siendo esta una causa justificable para dejar sin efecto el acto administrativo por el cual se le había adjudicado la contratación. Por lo que, a su criterio, la entidad actuó en debida forma, en su calidad de organismo ejecutor, al velar por el cumplimiento de las normas y políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica; de ahí que, no están llamados a prosperar ninguno de los cargos de ilegalidad invocados por la apoderada judicial del consorcio recurrente.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dirimir el fondo del presente litigio, por lo que se procede a resolver la controversia planteada de acuerdo con la

atribución del numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

De la lectura de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por la apoderada judicial del **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS** (conformado por la sociedad **LCC INGENIERÍA, S.A.** y la **SOCIEDAD DE INGENIERÍA SERVICIOS DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**), se observa que lo que se pretende es que se declare la nulidad de la Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, dictada por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), por medio de la cual se resolvió: *"Dejar sin efecto la Resolución N°335 de 4 de octubre de 2021, mediante la cual se adjudicó al **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS**, el Concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1", desarrollado con base en la Política y Normas del BCIE"*.

Y que como consecuencia de lo anterior, se ordene al **INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD** mantenerle la adjudicación del Concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1", por la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CINCUENTA Y CINCO BALBOAS CON 01/100 (B/.4,308,055.01), quien fue la oferta más económica y cumplió con todos los requisitos en el pliego de cargos.

Observa la Sala que la disconformidad de la parte demandante radica en que a su consideración, la decisión del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), fue arbitraria e ilegal al haber dejado sin efecto una adjudicación, que a su criterio, se basó en reclamos extemporáneos como el supuesto incumplimiento y falsedades o error en la oferta, lo que llevo a vulnerarle a su representada el derecho de adjudicación, situación que no le fue notificado

oficialmente al consorcio para los efectos de presentar sus argumentos y defensas, a pesar de existir un contrato firmado.

Conforme a lo planteado, en el presente caso deducimos como asunto jurídico a resolver por esta Corporación de Justicia, si la decisión del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, de dejar sin efecto el acto de adjudicación, y convocar a un nuevo concurso público para la Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1, está apegada a derecho.

Antes de confrontar el acto acusado de ilegal con las normas legales citadas por la apoderada judicial del consorcio recurrente, esta Corporación de Justicia, advierte que a fojas 8408 a 8412 del tomo 19 del expediente administrativo, reposa copia autenticada de la Resolución Administrativa N°003 de 30 de enero de 2023, dictada por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, *"Por la cual se Anula la Resolución Administrativa N° 270 de 22 de agosto de 2022, que dejó sin efecto la Resolución N° 335 de 4 de octubre de 2021"*, con la finalidad de restablecer el curso normal del proceso, acogiéndose a los principios y normas debidamente establecidas en el Documento Base, Normas y Políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en aras de la protección del orden público y del interés general del proceso que nos ocupa; y a su vez, resolvió iniciar el proceso de negociación con el oferente, cuya propuesta haya quedado en el segundo lugar dentro del proceso de análisis de las ofertas en el Concurso Público para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1". Dando lugar posteriormente a la emisión de la Resolución Administrativa N° 024 de 17 de marzo de 2023, por medio de la cual se adjudica el Concurso Público Internacional No. 2021-1-11-08-LP-011557/ICGES-CPI-BCIE-001-2021, para la "Gerencia y Supervisión Técnica del Proyecto Campus Gorgas, Fase 1", el cual fue debidamente publicado en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (fs. 8658 a 8663 del Tomo 20 del expediente administrativo).

En atención a lo indicado, esta Sala es del criterio que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia, pues el objeto litigioso ha desaparecido del mundo jurídico, como en efecto sucedió cuando el 30 de enero de 2023, la misma entidad que expidió el acto acusado de ilegal, es decir, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud anuló el acto impugnado y decidió restablecer el curso normal del proceso de licitación concluyéndose con la Resolución Administrativa N° 024 de 17 de marzo de 2023. Por lo tanto, no puede accederse a la pretensión formulada por la parte actora, dado que carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo, debido que, el acto demandado ya no tiene vida jurídica.

Este es un suceso que el Tribunal debe considerar en el presente proceso, de conformidad a lo dispuesto en el artículos 201, en su numeral 2 y el artículo 992 del Código Judicial, que son del tenor siguiente:

"Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere 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;

..."

"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."

La doctrina ha definido la sustracción de materia como 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 diversos fallos, la Sala Tercera se ha pronunciado respecto al fenómeno de obsolescencia procesal o sustracción de materia, de la siguiente forma:

"Así, en Sentencia de 18 de agosto de 2015, este Tribunal queda manifestado, lo que se cita a continuación:

'De lo anterior se colige que, en la presente causa ha operado el fenómeno de la "*Sustracción de Materia*". Al respecto, resulta oportuno reproducir en lo medular la sentencia de 3 de junio de 1991, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la cual señaló:

'La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual deviene sin objeto. No es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, como consecuencia esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional de la litis.

La pretensión se ejerce a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.

El destacado procesalista panameño JORGE FÁBREGA, citando la definición de JORGE PEYRANO brinda en su obra *El Proceso Atípico*, pág. 129, dice refiriéndose a la sustracción de materia 'Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida' (*Estudios Procesales*, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, página 1195).

De lo anterior se desprende que debe concurrir los siguientes requisitos para que surja la sustracción de materia:

1. Que exista un proceso;
2. Que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal;
3. Que con posterioridad a la Constitución de la relación procesal el objeto del proceso desaparezca por causas extrañas a la voluntad de las partes;
4. Que esa desaparición ocurre antes de dictar sentencia;
5. Que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino de una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión;
6. Que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce el proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 (992) del Código Judicial".

392

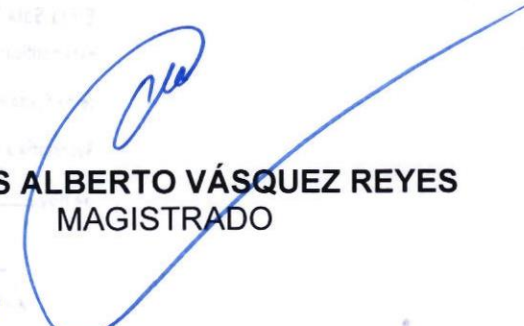
VI. PARTE RESOLUTIVA

En virtud de lo antes expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Cinthia Trotman González, actuando en nombre y representación del **CONSORCIO PM CAMPUS GORGAS** (conformado por la sociedad **LCC INGENIERÍA, S.A.** y la **SOCIEDAD DE INGENIERÍA SERVICIOS DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 270 de 22 de agosto de 2022, emitida por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), su acto confirmatorio y, en consecuencia, se **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese y Cúmplase,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

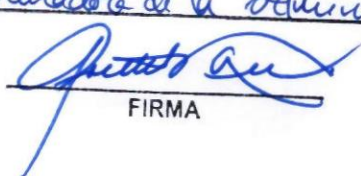

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

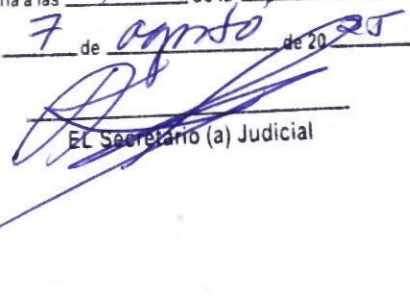
SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 11 DE agosto
DE 20 25 A LAS 2:10 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1853 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 7 de agosto de 2025


EL Secretario (a) Judicial

RECEIVED SECRETARÍA DE JUSTICIA

25 AGO 2025

SECRETARÍA DE JUSTICIA

25 AGO 2025

SECRETARÍA DE JUSTICIA

25 AGO 2025

SECRETARÍA DE JUSTICIA

25 AGO 2025