

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 855

Panamá, 14 de junio de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 510432021.**

La firma forense BC&D Abogados, actuando en nombre y representación de **Sandra Manfredo Lee**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, y su Edicto de Notificación de Inhabilitación de contratista del 20 de abril de 2021, ambos emitidos por **la Autoridad del Canal de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Acto Acusado de Ilegal.**

De acuerdo a la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituye la Resolución ACP-AD-RM21-41 de catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021), emitida por la **Autoridad del Canal de Panamá**, la que citamos en su parte resolutive para mejor referencia:

### **“RESUELVE:**

**PRIMERO:** Inhabilitar y excluir a la señora SANDRA MANFREDO LEE, con cédula de identidad personal No. 8-290-341, por la causal contenida en los numerales 2 y 5 del artículo 182 del Reglamento de Contrataciones, que señala: *‘la comisión de actos que indican falta de honestidad en las actuaciones con la Autoridad y la utilización de un trabajador de la Autoridad como agente o intermediario con el propósito de obtener un contrato con la Autoridad’*. El plazo de inhabilitación será de 120 meses, contado a partir del 28 de diciembre de 2020.

**SEGUNDO:** De encontrarse entablada una relación contractual entre la Autoridad y la inhabilitada, se resolverá el contrato, salvo que los intereses de la Autoridad se vean afectadas por dicha resolución.

**TERCERO:** Notificar la presente inhabilitación de conformidad, según lo establecido en el artículo 186 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá.

...” (Cfr. foja 26 y reverso del expediente judicial).

## **III. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de ilegal, infringe los artículos 181, 182 (numeral 2 y 5), 184, 185, 186, 188 y 189 del

Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, que en su orden establecen lo siguiente:

- **Artículo 18:** Define la Inhabilitación como el mecanismo por el cual el Administrador excluye, previo cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Reglamento de Contrataciones, a las personas naturales o jurídicas de participar en contratos con dicha Autoridad como contratista o subcontratista por un periodo de tiempo que no exceda los diez (10) años (Cfr. foja 16-17 del expediente judicial);

- **Artículo 182 (numerales 2 y 5):** Señala que se consideran causales de inhabilitación la comisión de cualquier acto que indique falta en los negocios o falta de honestidad en los negocios de la Autoridad y, por otro lado la inhabilitación en firme decretada por la entidad competente del Gobierno Nacional, en materia de participación en contratos con la nación (Cfr. foja 10-11 del expediente judicial);

- **Artículo 184:** Indica que, salvo de la inhabilitación en firme decretada por la entidad competente del Gobierno Nacional en materia de participación en contratos con la nación, el encargado de la oficina de contrataciones debe investigar los hechos y recabar información respecto a la posible inhabilitación de un proponente o contratista. Investigación que será notificada al Administrador quien deberá decidir si ha de iniciarse el proceso de inhabilitación en atención a las recomendaciones formuladas por asesoría jurídica (Cfr. 11 y 12 del expediente judicial);

- **Artículo 185.** Que, una vez el Administrador inicie el proceso de inhabilitación se le notificará al proponente, quien contará con un plazo de quince (15) días calendarios contados a partir de la fecha de acuse de recibido (Cfr. foja 12-13 del expediente judicial);

- **Artículo 186.** Señala que a falta de contestación oportuna a la notificación o contestada ésta, si el administrador determina que hay causal

suficiente para sancionar, emitirá resolución motivada de inhabilitación, la cual indicara las causas y el alcance de la misma (Cfr. foja 18-20 del expediente judicial);

- **Artículo 188.** Establece que una vez emitida la decisión de inhabilitación, el proponente o contratista quedará excluido de cualquier contratación con la autoridad (Cfr. foja 13-14 del expediente judicial), y

- **Artículo 189.** Expresa que el Administrador podrá en cualquier momento suspender el proceso de inhabilitación, para que el proponente o contratista implemente los correctivos necesarios, siempre que sea en el mejor interés de la Autoridad y que el proponente o contratista acepte implementar dichos correctivos (Cfr. 14-15 del expediente judicial).

#### **IV. Cargos de ilegalidad formulados por la accionante.**

Al sustentar su disconformidad con el acto acusado de ilegal, quien demanda señala lo siguiente: *“... precisamente, en los artículos 183, 184, 185, 186, 187, 188 y 189 del Reglamento citado, los cuales establecen con claridad la exigencia que para ser investigado y sancionado con inhabilitación para ser contratista o subcontratista de la ACP, se requiere ser proponente o contratista de esa entidad. Dicho de forma distinta, resulta totalmente al margen de la ley, sancionar a una persona natural o jurídica que no sea o haya sido proponente ni contratista de la entidad demandada, tal como ha ocurrido con la señora SANDRA MANFREDO LEE”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Así mismo, señala que: *“La Resolución No. ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, demandada, es el resultado de un procedimiento administrativo que estuvo viciado de ilegalidad desde su inicio, pues la Gerente de la División de Compras y Contratos de la ACP, desconociendo que el artículo 184 del Reglamento de Contrataciones indica que debe *“investigar los hechos y recabar información respecto a la posible inhabilitación de un proponente o contratista**

de la autoridad', emitió la Resolución No. ACP-FIO-RM-I-FG4683-01 de 24 de noviembre de 2020, por la cual se resolvió, entre otras cosas, solicitar a la Vicepresidencia de Asesoría Jurídica recomendar al Administrador del Canal que iniciará el proceso inhabilitación de contratista en contra de la señora SANDRA MANFREDO LEE..." (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Por último, expresa que: "Basta con examinar el texto de los citados artículos omitidos en el acto demandado para darse cuenta que el inicio del procedimiento y la consecuente imposición de la sanción de inhabilitación a un contratista o subcontratista de la Autoridad del Canal de Panamá, únicamente pueden tener lugar en la medida en que el investigado y sancionado reúna la condición de **proponente o contratista** de esa entidad pública, pero resulta que a la señora SANDRA MANFREDO LEE se le inició un procedimiento de esta índole y se le impuso la sanción correspondiente **ignorando el hecho cierto y comprobado que ella no era proponente ni contratista de la entidad demandada**" (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

#### **V. Breves antecedentes del caso.**

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, mediante el Memorando FG-4683M-1023 de 1 de septiembre de 2020, la Oficina del Fiscalizador General de la **Autoridad del Canal de Panamá**, puso en conocimiento un posible conflicto de intereses y otras conductas antirreglamentarias incurridas por **Sandra Manfredo Lee**, motivo de su relación de negocios con la sociedad Facilitadores del Istmo S.A., quien es contratista de dicha Autoridad para los servicios de capacitación del recurso rumanos (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

En ese sentido, el Gerente de la División de Compras y Contratos de la **Autoridad del Canal de Panamá**, procedió a emitir la Resolución ACP-FIO-RM-I-

FG-4683-01 de veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinte (2020), con el fin de solicitar a la Vicepresidencia de Asesoría Jurídica su recomendación al Administrador para que inicie el proceso de inhabilitación de contratista en contra de la empresa Facilitadores del Istmo S.A., y **Sandra Manfredo Lee**, por la comisión de actos que indican la falta de honestidad en las actuaciones con la **Autoridad del Canal de Panamá**, y la utilización de un trabajador como agente o intermediario con el propósito de obtener un contrato (Cfr. fojas 40-43 del expediente judicial).

Ello, trajo como consecuencia que el Administrador de la **Autoridad del Canal de Panamá**, profiriera la Resolución ACP-AD-RM-20-94 de once (11) de diciembre de dos mil veinte (2020), misma que inició el proceso de inhabilitación de contratista en contra de la demandante (Cfr. foja 32 reverso del expediente judicial).

En ese contexto, se desprende del informe de conducta emitido la entidad demandada, que el 15 de enero de 2021, **Sandra Manfredo Lee**, presentó su escrito de descargos, señalando de manera medular lo que a seguidas nos permitimos transcribir *“no tenía una relación de negocios sustancial ni estable ni continuo ni recibía emolumentos ni beneficios económicos de manera regular y continua”*, y por otro lado indicó que *“no existe conflicto de interés alguno y como hemos demostrado no se ha beneficiado de manera deshonestamente a FACILITADORES DEL ISTMO de ninguna manera* (La mayúscula es de la fuente) (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

Así las cosas, y luego de culminado todo el proceso de investigación, el Administrador de la **Autoridad del Canal de Panamá**, emite la Resolución ACP-AD-RM-21-41 de 14 de abril de 2021, por medio de la cual inhabilita y excluye a Sandra Manfredo Lee, de participar en contratos con dicha Autoridad por el término de ciento veinte (120) días, contados a partir de 28 de diciembre de 2020.

Dicha decisión, le fue notificada a la actora mediante el edicto de 20 de abril de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23 a 26 y 27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de mayo de 2021, **Sandra Manfredo Lee**, actuando por medio de su apoderada especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, así como su Edicto de Notificación de Inhabilitación de contratista del 20 de abril de 2021, y que como consecuencia de lo anterior, lo siguiente:

“ ...

3. Que como consecuencia de lo anterior, la Autoridad del Canal de Panamá es RESPONSABLE de haber causado Daño Material y Daño Moral a SANDRA MANFREDO LEE, con cédula de identidad personal 8-290-341.

4. Que como parte del restablecimiento del derecho particular violado, la Autoridad del Canal de Panamá tiene la obligación de REPARAR los daños materiales y morales causados a SANDRA MANFREDO LEE, con cédula de identidad personal 8-290-341, mediante el pago de doscientos cincuenta mil dólares (US\$ 250,000.00).

5. Que con fundamento en el artículo 1644- A, párrafo quinto, del Código Civil, y como parte de la reparación del Daño Moral causado a SANDRA MANFREDO LEE, en su decoro, honor, reputación o consideración, se ORDENE a la Autoridad del Canal de Panamá, PUBLICAR en su página de Internet ([www.micanaldepanama.com](http://www.micanaldepanama.com) y [www.pancanal.com](http://www.pancanal.com)) y en la misma forma en que publicó el acto demandada un extracto de la sentencia favorable a la demandante, con la misma relevancia que ha tenido la difusión original de la Resolución No. ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por el Administrador de Canal de Panamá y su correspondiente edicto de notificación” (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En lo que respecta a la solicitud hecha por la actora, tendiente a la suspensión del acto impugnado, la Sala Tercera mediante la Resolución con fecha del 9 de julio de 2021, **resuelve no acceder a la suspensión provisional de los efectos de la Resolución ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá** (Cfr. fojas 70-73 del expediente judicial).

En este punto cabe señalar, que luego de admitida la demanda por el Magistrado Sustanciador, mediante el Auto de nueve (9) de agosto de dos mil veintiuno (2021), este Despacho apeló tal decisión; toda vez que a nuestro juicio, la misma, entre otras cosas, solicita como derecho subjetivo vulnerado, un reclamo indemnizatorio de una suma de dinero por los supuestos daños y perjuicios ocasionados, situación que debió ser exigida mediante una demanda de indemnización (Cfr. foja 92-97 del expediente judicial).

No obstante, el resto de los Magistrados mediante Resolución de diez (10) de mayo de dos mil veintitrés (2023), confirmaron su admisión por lo que procederemos a emitir nuestras consideraciones en defensa de la entidad.

#### **VI. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Autoridad del Canal de Panamá**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, hace alusión a una supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

##### **6.1 Del debido proceso.**

En este orden de ideas, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:



**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

**“Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

**31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política:** el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formulan pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”* (Cfr. HOYO, Arturo, El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A. 1996, Pág. 55).

Vale la pena además, destacar lo anotado por el autor Ossa Arbeláez. Veamos: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al*

*ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes” (Cfr. ARBELÁEZ, Ossa, Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239).*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

#### **6.2 De la facultad del Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, para emitir el acto objeto de reparo.**

Primeramente, debemos señalar que la **Autoridad del Canal de Panamá**, es una persona jurídica autónoma de derecho público creada mediante el artículo 316 del Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá y sujeta a un régimen especial conformado por las disposiciones del mencionado Título, de la Ley 19 del 11 de junio de 1997 y por los reglamentos que la Junta Directiva dicta conforme al mandato de los artículos 319 y 323.

Este ese contexto, tenemos que en atención al mandato constitucional, establecido artículo 319, le corresponde a la Junta Directiva de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobar los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicten el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá.

Así las cosas, tenemos que, este mandato constitucional fue desarrollado en el artículo 18 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**. Veamos.

“**Artículo 18.** Además de las facultades que le confiere la Constitución Política, la junta directiva ejercerá las siguientes funciones:

...

5. **Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley,** los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo los siguientes:

...

c. **El reglamento aplicable a la contratación de obras, suministro de bienes y prestación de servicios, necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, así como los límites, condiciones y restricciones que los regirán.**

...” (Lo destacado es nuestro).

En ese hilo conductor, tenemos que el artículo 184 del Reglamento de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**, faculta al encargado de la oficina de contratación investigar los hechos y recabar información respecto a la posible inhabilitación de un proponente de la Autoridad, a fin de notificar al Administrador, a quien le corresponderá de acuerdo a la recomendación de asesoría legal, decidir si ha de iniciarse el proceso de inhabilitación.

En ese sentido, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

### **“La Competencia.**

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

**La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.**

**El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada.** La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a la **clase o tipo de funciones que de acuerdo con las**

**normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

**La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.**

**Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).**

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, **estaba plenamente facultado** para emitir el acto cuya legalidad se cuestiona.

### **6.3 Del acto acusado de ilegal**

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, cumpliendo con todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo.

Como primer punto, tenemos que del informe de conducta emitido por la **Autoridad del Canal de Panamá**, se desprende que la Inhabilitación de la señora **Sandra Manfredo Lee**, se dio como consecuencia de los hallazgos encontrados por el Fiscalizador General, y que fueron plasmados en el Memorando FC-4683 M-1023 de 1 de septiembre de 2020 (Cfr. fojas 80-81 del expediente judicial).

Así las cosas, tenemos que a foja 35 del expediente judicial, reposa que, el Fiscalizador General, describió en detalle una serie de acciones por parte de la empresa Facilitadores del Istmo y **Sandra Manfredo Lee**, que fueron consideradas como deshonestas. Veamos.

- No reportar al Oficial de Contrataciones el interés financiero que la empresa mantenía con la señora SANDRA MANFREDO (ex empleada de la autoridad del Canal de Panamá), quien como parte de sus funciones, estuvo asignada a la administración de contratos de la empresa Facilitadores del Istmo S.A.

- Falsificación de documentos, durante procesos de licitación con la autoridad.

- Fraude en perjuicio de la Autoridad, al facturar y recibir pagos por servicios de capacitación no prestados, por un monto de B/.34,050.00, y

- Incumplimiento de los términos y condiciones de los contratos suscritos con la Autoridad, al utilizar fotografías y videos de las sesiones de capacitación impartidas a personal de la Autoridad como publicidad de la empresa contratista.

Los hallazgos anteriores, trajeron como consecuencia que el Gerente de la División de Contratos y Compras, debidamente motivado, emitiera la Resolución ACP-FIO-RM-21-I-FG4683-01, en la que puso en conocimiento al administrador de la citada autoridad de los hallazgos encontrados y que daban lugar a indicar el proceso de inhabilitación de contratista exponiendo lo siguiente:

“ ...

18. Que con respecto a la aprobación del pago de la capacitación indicada en el numeral anterior, el 16 de junio de 2016, la señora SANDRA MANFREDO, aprobó el pago a la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A., por dos (2) facilitadores que no prestaron servicios a la Autoridad. Los registros de la Autoridad, también revelan que la señora SANDRA MANFREDO, el 3 de junio de 2016, laboró su jornada completa de ocho (8) horas, sin cargo a vacaciones.

19. Que de lo anterior se desprende que el 3 de junio de 2016, la señora SANDRA MANFREDO, siendo en ese momento empleada de la Autoridad, impartió una capacitación de ocho (8) horas, contratadas con la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A, y que esta empresa, cobró a la Autoridad por dos (2) facilitadores que no ejecutaron el contrato y la señora SANDRA MANFREDO, aprobó ese pago (sic) y además cobró como empleada de la Autoridad por ocho (8) horas de jornada regular de trabajo.

20. Que la investigación del FG también reveló que la señora SANDRA MANFREDO, quien fungía como Especialista en Recursos Humanos en la Autoridad y era la persona designada para el manejo de los talleres de valores corporativos, mantuvo desde, al menos el año 2007 hasta septiembre de 2018, fecha de su jubilación a la Autoridad, un interés financiero no declarado y en conflicto con sus funciones oficiales con la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A. Pese a lo anterior, ni la exempleada SANDRA MANFREDO, ni la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A., o su representante legal declararon ante la Autoridad este conflicto de intereses.

21. Que el FG mantiene documentación que muestra que, en al menos en tres ocasiones, la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A., transfirió montos de dinero hacia cuentas bancarias cuya titular es la señora SANDRA MANFREDO, por un total de B/.5,939.48.

...  
46. Que, la investigación de FC también revela que debido a la vinculación de la señora SANDRA MANFREDO y la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A., hubo una constante tendencia para favorecer a esta empresa contratista en los pliegos de cargos y la contrataciones de la Autoridad, considerando que la señora SANDRA MANFREDO tenía como parte de sus funciones oficiales, tareas relacionadas con estudios de mercado, elaboración de pliegos de cargos y la evaluación como parte de la Junta Técnica de la licitación y en la adjudicación de contratos a la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A.

...  
48. Que del análisis de las acciones descritas en los puntos precedentes, se encuentra mérito para iniciar proceso de inhabilitación contra la empresa FACILITADORES DEL ISTMO S.A., y el señor FERNANDO JOSS SÁNCHEZ MERCADO en su calidad de Presidente y Representante Legal de dicha empresa, por la comisión de actos que indican falta de honestidad en las actuaciones con la Autoridad y la

utilización de trabajadores de la Autoridad como agente o intermediario con el propósito de obtener contratos con la Autoridad e igualmente contra la señora SANDRA MANFREDO LEE por la comisión de actos que indican falta de honestidad en las actuaciones con la Autoridad;

...” (Cfr. fojas 34-43 del expediente judicial).

Bajo este escenario, corresponde referirnos a lo que establecen los numerales 2 y 5 del artículo 182 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual regula la comisión de los actos que demuestran falta de honestidad y falta en los negocios con la autoridad, y que son del tenor siguiente:

**“Artículo 182. Se consideran causales de inhabilitación las siguientes:**

...  
2. Comisión de de **cualquier acto que indique** falta en los negocios o **falta de honestidad** en las actuaciones con la Autoridad.

...  
5. **Utilización de cualquier empleado de la Autoridad** o miembro de la Junta Directiva **como agente o intermediario con el propósito de obtener un contrato** con la Autoridad.

...” (Lo destacado es nuestro).

Del extracto anterior, podemos evidenciar que contrario a lo indicado por la apoderada judicial de la demandante, el Reglamento de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**, establecía de manera clara y precisa, las causales por las cuales, el administrador, podía resolver la inhabilitación de una persona ya sea natural o jurídica para que mantenga relaciones contractuales con dicha autoridad; pues quedaron notoriamente evidenciadas las anomalías encontradas en el manejo de las actuaciones de la Señora **Sandra Manfredo Lee** con la Autoridad.

Lo anterior, queda aun más evidenciado cuando la entidad demandada en su informe de conducta indica lo siguiente:

“Del texto del numeral 2 del artículo 182, se colige que la señora SANDRA MANDREDO LEE,



**incurrió en actos que indican falta de honestidad en sus actuaciones con la ACP, toda vez que la misma mantuvo un interés financiero con la empresa contratista FACILITADORES DEL ISTMO, S.A., y no reveló dicha relación ni se abstuvo en ningún momento de realizar gestiones relacionadas a este contratista, en su calidad de empleada designada como punto de contacto encargado de la coordinación del recibo de los servidores por parte de la ACP o supervisora de los objetos de los contratos adjudicados a dicha empresa.**

...  
 Del mismo modo, la conducta indebida desplegada por la señora SANDRA MANFREDO LEE, corresponde con la causal descrita en el numeral 5 del artículo 182 del Reglamento de Contrataciones, puesto que toda vez que **la utilización de ésta como trabajadora de la ACP por parte de la empresa FACILITADORES DEL ISTMO, S.A., influyó para que la ACP favoreciera a dicha empresa en órdenes de compra y contratos originados en la misma División en que ella laboraba. Además, esta relación facilitó el pago incorrecto de servicios no prestados por FACILITADORA DEL ISTMO, S.A., pues era la señora SANDRA MANFREDO LEE, quien emitía opinión sobre los pagos que debían realizarse, en función de los servicios recibidos, y quien pudo en todo momento, haber cuestionado éstos incumplimientos**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 87 y 89 del expediente judicial).

Por otro lado, no podemos perder de vista que **Sandra Manfredo Lee**, para aquel entonces, laborada en la Autoridad del Canal de Panamá, por lo que en su calidad de empleada y como punto de contacto entre la empresa Facilitadores del Istmo y la Autoridad, debía regirse por el Reglamento de Ética y Conducta, el cual era aplicable a todos los empleados de dicha Autoridad, y en el cual se establecía una prohibición expresa de utilizar el cargo oficial para obtener una ganancia o provecho propio o para otras personas.

En ese sentido, los artículos 6 y 17 de dicho reglamento, expresan lo siguiente:

**“Artículo 6.** Son principios de conducta ética que rigen para la Autoridad del Canal de Panamá, los siguientes:

**1. El servicio público exige lealtad a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos de la Autoridad, por encima del beneficio personal.**

**2. No se deberán poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño de las funciones del cargo.**

**3. No se deberá participar en transacciones u operaciones financieras utilizando información de la Autoridad que no es pública, ni permitir el uso impropio de esa información para beneficio de intereses particulares.**

4. No se solicitará y aceptará regalo ni artículo de valor monetario, proveniente de persona o entidad que pretenda una actuación oficial para hacer negocios con la Autoridad, o para realizar actividades reguladas por ésta; o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado.

**5. Los deberes del cargo se realizarán honestamente.**

6. No se harán compromisos ni promesas, sin autorización legal, para dar a entender que se compromete a la Autoridad.

**7. No se utilizará el cargo público para ganancia o provecho propio.**

**8. En el ejercicio del cargo se actuará imparcialmente y no se dará tratamiento preferencial a ninguna persona, natural o jurídica.**

9. Se protegerá y conservará la propiedad de la Autoridad y sólo se utilizará para actividades legalmente autorizadas.

10. No se buscarán ni llevarán a cabo trabajos o actividades fuera del empleo que estén en conflicto con los deberes y responsabilidades del cargo e intereses de la Autoridad.

11. Se deberá denunciar cualquier despilfarro, fraude, abuso o acto corrupto.

12. Se deberán cumplir de buena fe las obligaciones legales, incluyendo las financieras, de manera que se dé una imagen que no afecte desfavorablemente a la Autoridad.

**13. Se deberá evitar cualquier acción que aparente ser contraria a la ley o las normas éticas.”**  
(Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 17.** La prohibición del uso del cargo para ganancia o provecho propio se extiende a terceras personas y organizaciones o partidos políticos vinculados al empleado, e incluye las siguientes proscripciones:

**1. No se adquirirá o mantendrá ningún interés financiero que directa o indirectamente esté o parezca estar en conflicto con el pleno y adecuado cumplimiento de las funciones y responsabilidades en la Autoridad.**

2. No se usará o permitirá el uso de la posición, título o de cualquier autoridad asociada con el cargo, para el respaldo de cualquier producto, servicio o empresa, ni se insinuará que la Autoridad sanciona o aprueba las actividades personales o de terceros.

3. No se ofrecerá, recibirá o solicitará un soborno en relación con las funciones oficiales, ni se aceptará cualquier salario o pago suplementario como compensación por los servicios como empleado de la Autoridad.

4. No se recibirá, solicitará, dará u ofrecerá compensación alguna no autorizada legalmente por la prestación de otros servicios por parte de la Autoridad, así como tampoco se usará el cargo para coaccionar o forzar a cualquier persona para que dé o prometa compensación o cualquier cosa de valor al empleado o a un tercero.

5. No se pagará ni se ofrecerá dinero o cualquier cosa de valor a un tercero, a fin de obtener para el empleado o para otra persona un puesto en la Autoridad, así como tampoco se solicitará o recibirá dinero o cualquier cosa de valor a cambio de apoyo o uso de influencia para obtener un puesto para el empleado o para un tercero” (Lo destacado es nuestro).

Ante todo lo antes expuesto, resulta importante destacar que a nuestro juicio y en base a la normativa reglamentaria antes citada, concurren en contra de la demandante los suficientes elementos que dan cuenta de las acciones deshonestas en las que incurrió **Sandra Manfredo Lee**, en beneficio de la empresa Facilitadores del Istmo S.A.

En abono a lo anterior, debemos destacar que lo resuelto en el acto acusado de ilegal, es decir, la Resolución ACP-AD-RM21-41 de catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021), emitida por la **Autoridad del Canal de Panamá**, **no obedeció a una decisión unilateral**, toda vez que las conductas inculcadas, quedaron debidamente demostradas.

Finalmente, no debemos perder de vista que, en base al principio de estricta legalidad, las causales que dieron origen a la emisión del acto objeto de reparo, se encontraban previamente establecidas en el Reglamento de Contrataciones, así como en el Código de Ética y Conducta de la **Autoridad del Canal de Panamá**.

Por otro lado, es menester señalar que la sanción de inhabilitación impuesta a **Sandra Manfredo Lee**, se dio con fundamento a lo establecido en el artículo 181 del Reglamento de Contrataciones de la **Autoridad del Canal de Panamá**, que establece *“La inhabilitación es el mecanismo por el cual el Administrador excluye, previo cumplimiento de los procedimientos establecidos en ese reglamento, a personas naturales o jurídicas de participar en contratos con la Autoridad como contratista o subcontratista, por un periodo de tiempo determinado que no excederá de diez (10) años”*; por lo que contrario a lo argumentado por la actora, para ser sujeto a una inhabilitación, no era un requisito haber sido o ser un proponente o contratista, ya que permite la exclusión de personas naturales o jurídicas sin la necesidad de que estas hayan participado en procesos de licitación o si estas mantienen contratos con la autoridad.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, ya que las sanciones impuestas a la misma, fueron cónsonas con las infracciones cometidas, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Lo anterior es así, toda vez que del informe de conducta emitido por la **Autoridad del Canal de Panamá**, se desprende lo siguiente:

“Una vez fue dictada la Resolución No. ACP-AD-RM20-94 del 11 de diciembre de 2020, la misma fue notificada por edicto publicado en Internet el 28 de diciembre de 2021, por el término de cinco (5) días hábiles y luego fue desfijado al finalizar el día 4 de enero de 2021, por lo que el término para presentar los descargos por parte de los investigados venció el 19 de enero de 2021.

El 15 de enero de 2021, la señora SANDRA MANFREDO LEE presentó su escrito de descargos...” (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

Así las cosas, debemos resaltar en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se emitió el acto acusado de ilegal, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

**“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:**

- 1. Los que afecten derechos subjetivos;**
- 2. Los que resuelvan recursos;**
- 3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y**
- 4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”**

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales la **Autoridad del Canal de Panamá**, emitió la Resolución

ACP-AD-RM-21-41 de 14 de abril de 2021, mediante la cual, resolvió inhabilitar por el término de ciento veinte (120) meses a la **Sandra Manfredo Lee**.

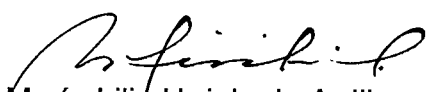
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ACP-AD-RM-21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá**; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

**VII. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente proceso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VIII. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**