



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

ACP-DESPACHO AD  
12APR2024pm3:18

Oficio No. 1572  
Panamá, 12 de abril de 2024.

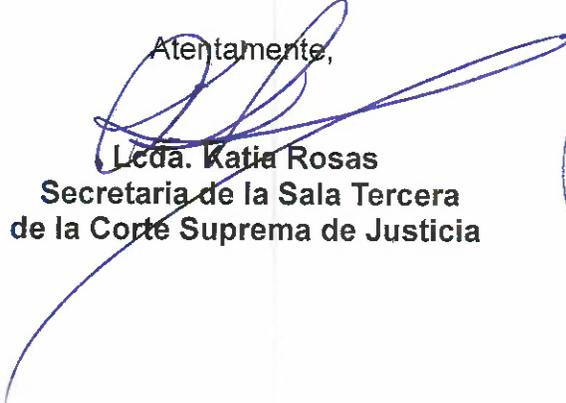
Doctor  
**RICAURTER VÁSQUEZ MORALES**  
Administrador de la Autoridad del Canal  
de Panamá  
E. S. D.

Señor Administrador:

Remito a usted, cumpliendo con lo señalado en el Artículo 65 de la Ley 135 de 1943, copia autenticada de la Resolución de 20 de marzo del presente año, dictada por la Sala Tercera Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, interpuesta por la **FIRMA FORENSE BC&D ABOGADOS**, actuando en nombre y representación de **SANDRA MANFREDO LEE**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ACP-AD-RM21-41 del 14 de abril de 2021, emitida por la Autoridad del Canal de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

Le adjunto la copia autenticada del expediente, remitido por el Despacho a su cargo.

Atentamente,

  
**Lcda. Katia Rosas**  
Secretaria de la Sala Tercera  
de la Corte Suprema de Justicia



/ch  
Salida No. 296  
Exp. No. 510432021

ENTRADA No.510432021

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE BC&D ABOGADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE SANDRA MANFREDO LEE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.ACP-AD-RM21-41 DEL 14 DE ABRIL DE 2021, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.



MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinte (20) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

La firma forense BC&D ABOGADOS, actuando en representación de **SANDRA MANFREDO LEE**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ACP-AD-EM21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por el Administrador del Canal de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 9 de agosto de 2021, visible a foja 76 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

**I. PRETENSIONES.**

La parte actora, pretende que se declare NULA, POR ILEGAL, la Resolución No.ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por el Administrador del Canal de Panamá, que resuelve inhabilitar y excluir a la señora **SANDRA MANFREDO**

LEE, 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 como agente intermediario con el propósito de obtener un contrato con la Autoridad", cuyo plazo de inhabilitación será de 120 meses, contado a partir del 28 de diciembre de 2020.



Además, que es nulo, por ilegal, el edicto de notificación de inhabilitación de contratista fechado 20 de abril de 2021 y 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.

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, mediante el pago de doscientos cincuenta mil dólares (US\$250,000.00).

Finalmente, que como parte de la reparación del daño moral causado a la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, se ORDENE a la Autoridad del Canal de Panamá, PUBLICAR en su página de internet y en la misma forma en que se publicó el acto demandado, 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 del Canal de Panamá y su correspondiente edicto de notificación.

## **II. HECHOS U OMISIONES EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.**

Según la parte actora, los hechos más relevantes en los cuales se fundamenta su Demanda son los siguientes:

-La señora **SANDRA MANFREDO LEE**, laboró en la Autoridad del Canal de Panamá entre los años 1981 a 2018, en el área de recursos humanos y capacitación y estuvo encargada de establecer el programa de capacitación para los candidatos a posiciones gerenciales como parte del plan de sucesión de la empresa.

-Dos años después que la señora Manfredo dejó de ser empleada de la Autoridad del Canal de Panamá, por acogerse a su derecho a jubilación, la Gerente de División de Compras y Contratos de la ACP, emitió la Resolución No.ACP-FIO-RM-21-I-FG4683-01 de 24 de noviembre de 2020, a través de la cual dispuso solicitar a la Vicepresidencia de Asesoría Jurídica que recomendara al Administrador del Canal de Panamá, iniciar un proceso de inhabilitación de contratista a la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, por 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 intermediario con el propósito de obtener un contrato con la Autoridad; igualmente recomendó aplicar el plazo de la inhabilitación de ciento veinte (120) meses, contados a partir de esa Resolución que dio inicio al proceso de inhabilitación, no obstante, señala el Apoderado judicial que en ninguna parte de ese Acto se indica expresamente que la señora **MANFREDO** haya tenido la condición de proponente o contratista de la ACP.

-El Administrador del Canal de Panamá, emite la Resolución No. ACP-AD-RM 20-94 "Por la cual se inicia el proceso de inhabilitación de contratista en contra de la empresa FACILITADORES DEL ISTMO, S.A., su Representante legal, el señor **FERNANDO JOSS SANCHEZ MERCADO** y la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, dicha Resolución fue notificada mediante edicto.

-La señora **SANDRA MANFREDO LEE** presentó sus descargos destacando, entre otras cosas, que con base a las causales del Artículo 182 del Reglamento de Contrataciones está reservado para aquellas personas naturales o jurídicas que sean proponentes en los procesos de licitación o para aquellas personas a las que se les adjudica el contrato en cuestión, convirtiéndose así en contratistas para la ACP.

-Señala la señora **MANFREDO** que a través de la Resolución No.ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, se le inhabilita y excluye de participar en contratos con la Autoridad del Canal de Panamá como contratista o subcontratista, cuando el Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, es aplicable,

a su criterio únicamente a personas naturales o jurídicas que hayan fungido como proponentes o contratistas con la Autoridad.

-Indica que la señora **MANFREDO** al no encontrarse dentro de ninguna de las condiciones de Proponente o Contratista, al momento en que se inició en su contra el proceso de inhabilitación como contratista o subcontratista de la ACP, la sanción que se le ha impuesto mediante la Resolución demandada, debe ser declarada nula por ilegal.

## II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Según la Parte Actora, la Resolución No. ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, proferida por la Autoridad del Canal de Panamá infringe las siguientes normativas legales:

### **Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá.**

-**Artículo 181**, ya que la Autoridad del Canal de Panamá utiliza este artículo como fundamento de su Resolución No. ACP-AD-RM 21-41 de 14 de abril de 2021, ignorando, a su criterio, el hecho cierto y comprobado que la señora **MANFREDO** no era proponente ni contratista de la entidad demandada, tal como puede apreciarse en la prueba preconstituida presentada, en la cual la División de Compras y Contratos (FIO) de esa Autoridad, indicó que la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, no es ni ha sido proponente, ni contratista de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

-**Artículo 182, numerales 2 y 5** en violación directa, toda vez que al observar los artículos siguientes que establecen el procedimiento para imponer la sanción de inhabilitación, resulta que las causales que el artículo 182, numerales 2 y 5 contemplan, únicamente son aplicables cuando el proceso de inhabilitación de contratista o subcontratista recae sobre una persona natural o jurídica que haya sido proponente o contratista de esa Autoridad. Y que la señora Manfredo al momento en que se inició en su contra el proceso de inhabilitación como contratista o

subcontratista de la Autoridad del Canal de Panamá, no se encontraba en ninguna de estas condiciones.

-**Artículo 184**, ya que el Gerente de la División de Compras y Contratos de la ACP, desconociendo que el artículo 184 del Reglamento de Contrataciones que indica que debe investigar los hechos y recabar información respecto a la posible inhabilitación de un proponente o contratista de la Autoridad, le recomendó al Administrador del Canal que iniciara el proceso de inhabilitación de contratista en contra de la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, sin acreditar en forma alguna que ella fuera proponente o contratista de la ACP.

-**Artículo 185**, en virtud que a la señora **MANFREDO** le fue notificada del proceso de inhabilitación en su contra sin haber ostentado ninguna de estas dos condiciones, puesto que no ha sido proponente o contratista de la Autoridad del Canal de Panamá y el artículo es claro al indicar que “la decisión del Administrador de iniciar el proceso de inhabilitación se notificará al proponente o contratista”.

-**Artículo 186**, en virtud que la diligencia de notificación de la Resolución demandada contiene dos graves vicios de ilegalidad, el primero consistente en que el texto del edicto en mención no coincide con el de la Resolución No. ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021 y el segundo en que considera que la Autoridad demandada ha confundido el verbo fijar con el de publicar, lo que afectaría los derechos subjetivos de su representada, ya que no podría ser notificada hasta la desfijación del mismo, que según la Autoridad duraría 10 años fijado.

-**Artículo 188**, fue violado de manera directa, pues el texto del artículo es claro al señalar que la decisión de inhabilitación recae únicamente, sobre el proponente o contratista, quien queda excluido de cualquier contratación con la Autoridad. No obstante, el vicio central de ilegalidad del Acto Administrativo acusado, consiste en no tomar en consideración el hecho que **SANDRA MANFREDO LEE** no ha sido proponente o contratista de la Autoridad del Canal de Panamá.

-**Artículo 189**, el cual fue violado de manera directa ya que del artículo citado se desprende la posibilidad de suspender el proceso de inhabilitación únicamente puede darse bajo la condición que concurren en el sujeto investigado las cualidades de proponente o contratista y la señora **MANFREDO** no es, ni ha sido proponente, ni contratista, de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

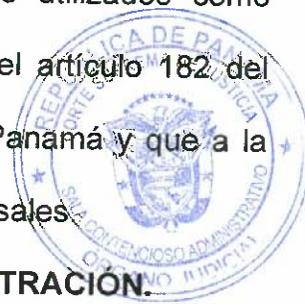
### III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

A través del Oficio No. 1853 de 9 de agosto de 2021, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó al Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, que remitiera el informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1943, en virtud de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por el apoderado judicial de **SANDRA MANFREDO LEE**, el cual fue presentado ante esta Superioridad mediante nota S/N de 23 de agosto de 2021, el que en lo medular señala:

-Del texto del artículo 181 del Reglamento de Contrataciones de la ACP, se desprende que para ser sujeto de una inhabilitación, no es un requisito o condición haber sido o ser un proponente o contratista de la ACP, debido a que el artículo 181 permite al Administrador ordenar la exclusión de personas naturales o jurídicas sin distinción alguna a si han participado en procesos de licitación o si mantienen contratos con la ACP, estableciendo en la misma norma la sanción máxima aplicable de diez (10) años.

-Señalan que el artículo 182 también establece las causales de inhabilitación están dirigidas precisamente a establecer supuestos de hecho que no necesariamente corresponden a actos que pudiese realizar un contratista o proponente, sino que por el contrario, es claro el sentido literal de una norma la cual está redactada con el propósito de tener herramientas legales que impidan a personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en las conductas establecidas en el mencionado artículo 182, la posibilidad participar en procesos y contratos con la ACP.

En adición a lo anterior, plantean que los numerales utilizados como fundamento para la inhabilitación son los numerales 2 y 5 del artículo 182 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá y que a la señora **MANFREDO** se le respetaron todas sus garantías procesales.



#### IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración mediante Vista Número 855 de 14 de junio de 2023, le solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan a 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, bajo los argumentos de que se cumplió el debido proceso, el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, tenía competencia para emitir el Acto objeto de reparo, 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.

Ante lo expuesto señalan que en base a la normativa reglamentaria vigente, 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., mismas que 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.

Finalmente, indican 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 señora **SANDRA MANFREDO LEE**.

## V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

- **Competencia de la Sala:**

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por la firma BC&D ABOGADOS apoderados judiciales de la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

- **Legitimación Activa y Pasiva:**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, es la firma BC&D ABOGADOS, quien comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **SANDRA MANFREDO LEE**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

El Sujeto Pasivo lo es la Autoridad del Canal de Panamá, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses de la entidad demandada.

- **Acto Administrativo objeto de Reparación:**

El Acto Administrativo impugnado lo constituye la Resolución ACP-AD-RM21-41 de 14 de abril de 2021, "Por la cual se inhabilita y excluye a la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, con cédula de identidad personal No.8-290-341, de participar en contratos con la Autoridad del Canal de Panamá como contratista o subcontratista", proferida por el Administrador del Canal de Panamá.



La accionante señala como Normas infringidas los artículos 181, 182, numerales 2 y 5, 184, 185, 186, 188, y 189 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, destacando como problema jurídico, determinar si una persona natural que no es proponente o contratista de la Autoridad del Canal de Panamá puede ser inhabilitado por dicha entidad para contrataciones futuras.

En virtud de lo antes expuesto y dado que los cargos de ilegalidad están estrechamente vinculados entre sí, procede la Sala a analizar en conjunto la violación de los mismos.

### **Antecedentes y Análisis**

En primer lugar, el Acto Administrativo demandado se fundamenta en dos (2) instrumentos jurídicos, el Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá y las Normas de Ética y De Conducta de los Proponentes, Proveedores y Contratistas del Pliego de Cargo Único de la Autoridad.

La Demandante considera que el Acto Administrativo demandado vulnera las normas establecidas en el **Capítulo XVI denominado “Inhabilitación de Contratistas”**, cuyo contenido normativo es el siguiente:

**“Artículo 181.** La inhabilitación es el mecanismo por el cual el Administrador excluye, previo cumplimiento de los procedimientos establecidos en este 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.”

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

(...) 2. Comisión 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.”

**“Artículo 183.** Es responsabilidad de todos los empleados, funcionarios y miembros de la Junta Directiva, la de notificar toda información que sugiera que un contratista o proponente ha incurrido en alguna de las causales de inhabilitación.”

**“Artículo 184.** Salvo el caso contemplado en el numeral 5 del artículo 182, le corresponde al encargado de la oficina de contratación investigar los hechos y recabar información respecto a la posible inhabilitación de un proponente o contratista de la

Autoridad. Una vez investigados los hechos se notificarán los resultados al Administrador, a quien le corresponderá, considerando la recomendación formulada por asesoría legal, decidir si ha de iniciarse el proceso de inhabilitación.”

**“Artículo 185.** La decisión del Administrador de iniciar el proceso de inhabilitación se notificará al proponente o contratista mediante edicto fijado en el tablero de adjudicaciones de la Oficina de Contrataciones y su publicación en Internet por el término de cinco (5) días hábiles. El edicto indicará los hechos que fundamenten la inhabilitación del proponente, así como las consecuencias de la misma. El proponente o contratista contará con un plazo de quince (15) días calendario contados a partir del último día de la fijación del edicto de notificación para presentar su contestación. Vencido este plazo no se admitirá reclamación alguna.

El Administrador podrá, sobre la base de la contestación, dar por concluido el proceso de inhabilitación si estima que los hechos han sido esclarecidos satisfactoriamente al punto de no existir causal para proceder con la inhabilitación.” (lo resaltado es de la Sala).

**“Artículo 186.** A Falta de contestación dentro del plazo estipulado en el artículo 185 a la notificación, o contestada esta, si el Administrador determina que hay causal suficiente para sancionar, emitirá resolución motivada de inhabilitación, la cual indicará las causas y el alcance de la misma, y contra esta no se admitirá reclamación alguna. Esta resolución se notificará al proponente o contratista por medio de edicto fijado en internet por el término de cinco (5) días hábiles, y se publicará en Internet por el término de duración de la inhabilitación respectiva.”

**“Artículo 188.** Emitida la decisión de inhabilitación, el proponente o contratista quedará excluido de cualquier contratación con la Autoridad conforme los términos señalados. De encontrarse entablada una relación contractual entre la Autoridad y el contratista inhabilitado, se resolverá el contrato, salvo que los intereses de la Autoridad se vean afectados por dicha resolución.”

**“Artículo 189.** 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. No podrán efectuarse acuerdos cuando la causal de inhabilitación sea por fallo o sentencia de un tribunal o resolución en firme del Gobierno Nacional. El no implementar las medidas correctivas resultará en la inhabilitación inmediata.”

En ese sentido, señala la Parte actora que el fundamento de Derecho para la inhabilitación (artículo 181 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá) es utilizado por la Autoridad del Canal de Panamá, de manera

aislada, indicando que de la lectura del resto de los artículos subsiguientes se infiere que este proceso sólo puede tener lugar en la medida en que el investigado y sancionado reúna la condición de proponente o contratista de esa entidad pública, resultando que a la señora **SANDRA MANFREDO LEE** se le inició un procedimiento de esta índole y se le impuso una sanción correspondiente ignorando el hecho de que ella no era proponente ni contratista de la entidad demandada.

Además, indica la demandante que estos numerales que fueron invocados como fundamento de derecho únicamente son aplicables cuando el proceso de inhabilitación de contratista o subcontratista recae sobre una persona natural o jurídica que haya sido proponente o contratista de la Autoridad, condiciones en las cuales no se encontraba la señora **SANDRA MANFREDO LEE** al momento en que se inició en su contra el proceso de inhabilitación.

En ese sentido, el artículo 10 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá señala dentro de sus definiciones las siguientes:

“...**Contratista:** Persona Natural o jurídica, consorcio o asociación accidental, nacional o extranjera, domiciliada dentro o fuera del territorio de la República, que goce de plena capacidad jurídica, **vinculada por un contrato con la Autoridad.**”

**Proponente o contratista calificado.** Proponente o contratista que tiene la capacidad para ejecutar el contrato...”

**Partes Vinculadas:** Se entiende como partes vinculadas:

1. Aquellas personas que, directa o indirectamente a través de intermediarios, controlan, son controladas o están bajo control común de la persona con la que se le vincula (incluyendo en el caso de persona jurídicas, las subsidiarias y afiliadas);

2. Sólo para efectos de lo dispuesto en el artículo 43 de este Reglamento, al gerente general o figura similar y todo ejecutivo que reporte a aquel; el representante legal, administradores, accionistas, los directores y los dignatarios de las personas señaladas en el numeral 1 anterior, siempre y cuando hubiesen sido responsables de actos que hubiesen llevado a esta última persona a incurrir en algunas de las causales de impedimento identificadas en el artículo 43 de este Reglamento.

De igual forma y sólo para efectos de la causal identificada en el numeral 3 del artículo 43 de este Reglamento, cualquier persona que sea gerente general, accionista, representante legal, director, dignatario o administrador o que tenga alguna asociación o relación con el proponente o contratista...”

De lo planteado puede inferirse **en primer lugar** que la señora MANFREDO LEE no se encuentra dentro de ninguno de los sujetos llamados a ser objeto de inhabilitación por parte de la Autoridad del Canal, ya que el contenido del capítulo XVI del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, denominado **“Inhabilitación de Contratistas”**, se circunscribe a los contratistas o proponentes, que pueden a su vez ser personas naturales o jurídicas.

Lo que nos lleva a concluir que la institución no puede aplicar de manera aislada la norma acusada, pues a pesar que el artículo 181, según la Autoridad no hace distinción del sujeto sobre el cual puede recaer la inhabilitación, el mismo es un **artículo de tipo conceptual**, no procedimental, y el resto de los artículos a los que hace referencia la demandante como vulnerados con el Acto demandado se encuentran ligados directamente a contratistas o proponentes de la Autoridad del Canal de Panamá.

**En segundo lugar**, a pesar de que existe un expediente en el cual se le realizaron distintas investigaciones relacionadas con su probidad, para el momento en que se inició el procedimiento para dicha inhabilitación la misma no era proponente ni contratista de la ACP, ni tampoco era funcionaria, ya que se encontraba jubilada, por lo que no le eran aplicables este tipo de normativas que son especiales para quienes contratan o aspiran a contratar con la Autoridad del Canal de Panamá. En su lugar, con el caudal probatorio que aportaron al Proceso pudieron entablarse querellas ante las instancias penales correspondientes.

Ahora bien, todas las causales de inhabilitación contempladas en el artículo 182, si se interpretan en conjunto, se relacionan directamente con aquella persona que es contratista o proponente y su conducta se subsuma dentro de alguna de las causales estipuladas, las cuales no pueden ser aplicadas a cualquier individuo que cometa faltas o delitos, para esa situación el Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal, también establece en su capítulo VII, artículos 43 y 43A, cuáles



son aquéllas personas naturales o jurídicas que se encuentran impedidas para contratar con la autoridad, incluyendo a las partes vinculadas.

De igual forma, en el Pliego de Cargo Único de la Autoridad del Canal del Panamá, se establecen **NORMAS ÉTICAS Y DE CONDUCTA DE LOS PROPONENTES, las cuales son aplicables para los proponentes, proveedores y contratistas** y dentro de las cuales se menciona lo siguiente:



#### **SOBORNO, COLUSIÓN Y FRAUDE.**

“Los sobornos, colusiones, fraudes, chantajes y malas prácticas están prohibidos y representan acciones deshonestas y de mala fe en las relaciones contractuales con la ACP.

Ningún proponente, proveedor o contratista de la ACP debe ofrecer, ni hacer directa o indirectamente: contactos o comunicaciones no autorizadas con personal de la ACP, pagos, remuneraciones, regalos o donación alguna que tengan la intención o sean percibidos con el fin de obtener favores durante los procesos de selección de contratistas o por la conducción de sus negocios con la ACP. Asimismo, no sobornará o intentará de forma alguna sobornar a miembros de la Junta Directiva, funcionarios, trabajadores y trabajadores de confianza de la ACP, incluyendo la oferta o entrega de comisiones ilegales o regalos. No entrará en colusión con uno o más proveedores para limitar la competencia u obtener beneficios.”

#### **CONFLICTO DE INTERÉS.**

“Ningún proponente, proveedor o contratista de la ACP debe tener relación financiera, relaciones de parentesco dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o relación personal que sea o parezca estar en conflicto con la obligación del empleado de actuar en función del mejor interés de la ACP, según se contemple en los reglamentos de la ACP.

Se entiende por conflicto de interés cualquier circunstancia, transacción o relación en la que el proveedor participe de manera directa o indirecta y en la que el interés privado de cualquier director, funcionario, trabajador o trabajador de confianza de la ACP interfiera indebidamente, o incluso parezca interferir indebidamente, con los intereses de la ACP.

Todo proponente, proveedor o contratista de la ACP está llamado a informar inmediatamente a la ACP sobre cualquier conflicto de interés del que tenga conocimiento con relación a toda transacción comercial o contractual que tenga con la ACP.”

#### **REGALOS**

“Ningún proponente, proveedor o contratista de la ACP debe entregar o aceptar obsequios u ofrecimientos que puedan interpretarse como condicionantes de actuaciones, ni buscar ventaja inapropiada o no equitativa alguna a través de obsequios o agasajos a dichos fines.”

Asimismo, el resto de los artículos señalados como vulnerados por la parte actora, guardan relación directa con los contratistas o proponentes dentro del

ámbito de las contrataciones con la Autoridad del Canal de Panamá, por lo que esta Corporación coincide con el planteamiento de la demandante en el sentido de que la figura de la inhabilitación establecida dentro del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, con exclusión de los impedimentos contenidos en el Capítulo VII de dicha excerta legal, sólo le son aplicables a los contratistas, sub contratistas o proponentes, ya sean personas naturales o jurídicas.

La Sala Tercera, se manifestó en Resolución de 20 de diciembre de 2011, en un caso similar, señalando que los artículos del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, no pueden ser aplicados de forma aislada, sino todo el procedimiento administrativo en conjunto, establecido bajo el capítulo denominado "Inhabilitación de Contratistas", entre otros aspectos, también la Sala hizo alusión, dentro de sus razonamientos, que dicho capítulo **se circunscribe al procedimiento administrativo sancionador para proponentes o contratistas.**

**"...Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que el artículo 186 del Acuerdo No. 24 de 4 de octubre de 1999, por la cual se aprueba el Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, modificado por el artículo 8 del Acuerdo 54 de 29 de enero de 2002, no infringe los artículos 53 (numeral 3) y 54 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 y el artículo 3 del Código Judicial, toda vez que el artículo advertido **no puede ser aplicado de forma aislada, tal como lo indicó el Procurador de la Administración, sino en su conjunto todo el procedimiento administrativo sancionador, contenido en el capítulo XVI de dicho Reglamento, denominado "Inhabilitación de Contratistas", pues la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no podría imponer la sanción administrativa de inhabilitar a un contratista, sin haber cumplido previamente con lo normado en el resto de las disposiciones del capítulo en mención y cuyas causales se establecen de forma taxativa en el artículo 182 del acuerdo en mención.**" (lo resaltado es de la Sala).**

Por las razones expuestas, se encuentra probado el cargo de violación alegado por la Parte Actora contra el artículo 181 del Reglamento de Contrataciones de la Autoridad del Canal de Panamá, con relación a los demás cargos de violación invocados por el demandante, esta Sala, por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad no se pronunciará al respecto.

Finalmente, con relación a las pretensiones de la parte Actora de que como parte del restablecimiento del derecho particular violado, la Autoridad del Canal de

Panamá sea responsable de REPARAR los daños materiales y morales causados a Sandra Manfredo Lee, mediante el pago de doscientos cincuenta mil dólares (US\$250,000.00), esta Corporación es del criterio que **no es posible atender este tipo de pretensión en una Demanda de Plena Jurisdicción**, en virtud de que la misma se encuentra ligada directamente a una Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, la cual posee requisitos y finalidades disímiles.

Lo anterior ha sido advertido en el Auto de 10 de mayo de 2023, en donde el Tribunal de Apelación señala lo siguiente:

“...En relación a los argumentos del apelante, esta Magistratura manifiesta que, si bien las partes deben tener claro que el criterio jurisprudencial de esta Alta Corporación de Justicia es que no son viables los reclamos indemnizatorios dentro de las demandas de plena jurisdicción; del examen realizado a la pretensión solicitada en el libelo, a la parte resolutive del acto cuestionado de ilegalidad, y a su edicto de notificación, los suscritos pueden determinar que en el presente caso la accionante cumplió con el deber de formular e identificar claramente las pretensiones que desea o pretende obtener y que son las necesarias y procedentes dentro de la demanda de plena jurisdicción; solicitando la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, y del edicto de notificación de inhabilitación de contratista fechado 20 de abril de 2021; e indicando la forma y términos en los cuales estima deberán ser reparados los derechos subjetivos supuestamente vulnerados, reclamando se ORDENE a la Autoridad del Canal de Panamá, PUBLICAR en sus páginas de internet y en la misma forma en que publicó el acto demandado, un extracto de la sentencia favorable a la demandante, con la misma relevancia que ha tenido la difusión original de la resolución contrariada y su correspondiente edicto de notificación, todo lo que en conjunto integra “lo que se demanda”, con lo que delimita el objeto de su acción, el curso del proceso, y lo que podrá ser o no concedido por el Tribunal de estimarlo procedente, dentro del momento procesal pertinente, en el cual no nos encontramos aún, ya que decidir si las prestaciones requeridas como restitución de los derechos subjetivos presuntamente afectados son correctas y viables o si por el contrario son improcedentes, es materia del análisis de fondo posterior por parte del Pleno de esta Sala, y escapa a las competencias del A-Quem, en la parte del proceso en la que nos encontramos, relativa a la admisibilidad de la demanda...” (lo resaltado es de la Sala).

Al respecto, es necesario citar jurisprudencia emitida por esta Sala, a fin de sustentar nuestra postura, para ello, citaremos fallo emitido el doce (12) de septiembre de 2022, el cual señala lo siguiente:

**“...Finalmente y con relación al argumento de la opositora, quien considera que no existe una norma jurídica que prohíba que mediante una Demanda de Plena Jurisdicción se solicite pretensiones indemnizatorias, queremos manifestar que no se puede confundir el restablecimiento del derecho subjetivo que es propio de las Demandas de Plena Jurisdicción con el reconocimiento de daños materiales que es propio de una Demanda de Indemnización, de allí**

que para hacer este tipo de reclamaciones existe una Demanda de Indemnización que es autónoma y que contiene requisitos distintos y se sustenta en normas distintas a las de plena jurisdicción; tenemos que tener claro que una cosa son los requisitos exigidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que son comunes a toda demanda y otra es la exigencia de las normas aplicables a una Demanda de Indemnización que su finalidad es el resarcimiento pecuniario de un daño o perjuicio que puede darse de varias formas entre ellas a través de un daño material o uno moral o ambos dependiendo de cada caso en particular, por ello y siendo que se trata de reclamos de sumas de dineros productos de un daño causado en el que resulta responsable el Estado, se exige una serie de requisitos que no son los mismos que los de una Demanda de Plena Jurisdicción; por tanto, contrario a lo señalado por la opositora, no es que no exista una norma que impida solicitar pretensiones indemnizatorias mediante una demanda de plena jurisdicción, sino que existe un proceso autónomo para pedir una indemnización, de allí que no puede tomarse como válido su criterio..." (El resaltado es de la Sala)

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL**, la Resolución No. ACP-AD-EM21-41 de 14 de abril de 2021, emitida por el Administrador del Canal de Panamá, y su edicto de notificación, que resuelve inhabilitar y excluir a la señora **SANDRA MANFREDO LEE**, para contratar con la Autoridad del Canal de Panamá, **ORDENA** a la Autoridad del Canal de Panamá, a que publique un extracto de la presente sentencia en las páginas web de la Institución y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por la demandante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá 12 de Abril de 2024  
DESTINO: Quito del Canal de Panamá  
Secretaria (o)