

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**  
**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE No.** 189-2019

**RECURRENTE:** PASS, S.A. (PROYECTOS,  
AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS  
SOLARES, S.A.)

**ACTO IMPUGNADO:** Cuadro de Cotizaciones 015 de 04 de septiembre de 2019, proferido por el MUNICIPIO DE DOLEGA dentro del acto de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690.

**MAGISTRADO PONENTE:** DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

**RESOLUCIÓN No. 196-2019-Pleno/TACP de 15 de octubre de 2019 (Decisión).**

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley N°22 de 27 de junio del 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 2017, que regula las Contrataciones Públicas en Panamá, en su artículo 136, crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 y siguientes, establece los requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

**I. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.**

El día 26 de agosto de 2019 a las 4:51 p.m. el MUNICIPIO DE DOLEGA, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "*PanamaCompra*", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690, consistente en una compra menor cuyo objeto contractual guarda relación con "ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE PARQUE INFANTIL DE DOS RÍOS ABAJO" por un precio de referencia de B/. 20,000.00.

La entidad, mediante Cuadro de Cotizaciones N°015 de 4 de septiembre de 2019, dispuso adjudicar el presente acto a la empresa INVERSIONES YARDEL, S.A. la cual



ofertó por el monto de B/19,260.00, siendo la propuesta con el tercer mejor precio para el objeto de la contratación. Dicha resolución fue impugnada por la licenciada CINTHIA N. TROTMAN G. actuando en representación de la empresa PASS, S.A. mediante escrito visible de folios 10-15 del expediente legal.

## **II. RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

Refiere la impugnante que el cuadro de cotizaciones N°015 de 4 de septiembre de 2019 se ha emitido bajo una motivación falsa, dado que indica que la entidad, previa verificación de las ofertas recibidas ha determinado que la empresa INVERSIONES YARDEL, S.A. es el proponente que ofrece mejor valor en su propuesta, la cual cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Añade que lo descrito es falso, ya que no consta en el sistema electrónico de “*panamacompra*” informe de verificación de las propuestas que dé cuenta del cumplimiento o no de las propuestas.

Argumentó que la entidad de manera arbitraria adjudicó a una empresa cuyo precio no es el menor y que por tratarse de una compra menor, debió adjudicarse a la más baja, en este caso, a la empresa PASS, S.A., que, a su parecer, si cumplió con las exigencias del pliego de cargos.

Expresa que la entidad omitió intencionalmente hacer una evaluación previa para desfavorecer y no otorgar la adjudicación de la empresa PASS, S.A. y que, por tratarse de compra e instalación de un equipo, se hacía necesario contar con una opinión o informe técnico fundamentado en el cumplimiento o no de los requisitos por parte de las propuestas. (fs.10-16)

## **III. INFORME DE CONDUCTA Y ALEGATOS DE TERCEROS**

Dentro del término de alegatos, el MUNICIPIO DE DOLEGA presentó informe de conducta, y en lo medular la entidad planteó en su escrito que sí se pueden verificar en el sistema los requisitos que ha cumplido o no cada proponente en su propuesta, dado que la documentación sustentadora de cada empresa se encuentra adjunta con su respectiva propuesta y la empresa PASS, S.A., a pesar que ofertó el precio más bajo para la compra menor, no cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, al no presentar el documento notariado de incapacidad legal para contratar, el cual es un documento no subsanable. (fs. 034-038)

## **IV. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL**

Analizadas las constancias procesales que obran en el dossier que nos ocupa, en conjunto con los argumentos del impugnante, se desprende que nos encontramos



ante un acto de selección de contratista por *compra menor* definido en el **Texto Único** de la Ley 22 de 2006, en su artículo 2 numeral 13 como: *Procedimiento que permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la presente ley.*

En atención a la definición esbozada, procedemos a realizar un análisis de las propuestas presentadas para el acto de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690, iniciando con la que realizó la oferta con el menor precio, es decir B/18,383.30, hoy impugnante, empresa PASS, S.A., de la que se desprende, incumplió con el requisito correspondiente a la declaración de incapacidad legal para contratar, el cual no fue aportado y que está sustentado en el artículo 19 de la Ley 22 de 2006, según fue reordenada por la Ley 61 de 2017. (fs.144-161)

Seguido, se tiene la empresa CM IMPORT, S.A., cuya propuesta por la suma de B/18,999.99 es verificable de folios 117 a 143, tratándose de una persona jurídica, debió presentar su declaración jurada de medidas de retorsión, cuya redacción visible a folio 140 no es acorde con lo que establece la Ley N°48 de 2016, por lo que, queda descartada por tratarse de un requisito obligatorio cuyo incumplimiento automáticamente impide continuar con la valoración de dicha propuesta.

Continuando con el escrutinio de la documentación aportada por las empresas que se presentaron al acto de selección de contratista que nos ocupa, se tiene la oferta de INVERSIONES YARDEL, S.A., persona jurídica que resultó beneficiada como adjudicataria. Se desprende tanto del expediente electrónico, como del expediente administrativo remitido a este Tribunal, que dentro de la propuesta no consta la documentación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura referente a la inscripción de la empresa en los Registros de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, así como tampoco consta la información de quiénes estarán a cargo de la ejecución del contrato. Por otro lado, tanto la declaración jurada sobre medidas de retorsión, como la incapacidad legal para contratar, fueron aportadas con el sello de la Notaria Pública Segunda de Circuito de Chiriquí, al cual le hace falta la firma de uno de los testigos. Por ello, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 1730 del Código Civil.

Para que esta atestación tenga validez, debe cumplir con cierta formalidad que rige a los actos e instrumentos que pasan ante los notarios y copias que expiden, tal como se describe en el artículo 1730, capítulo III, del Libro Quinto del Código Civil (DEL NOTARIO Y REGISTRO PÚBLICO).

Refiere la norma lo siguiente:



*Artículo 1730. Harán fe las atestaciones que **ante dos testigos** hagan los Notarios al pie de documento privado.*

Es decir, que en el sello no basta con la firma del Notario Público ante quien se suscribe el documento en persona, sino que también se requiere de la firma de dos testigos, lo cual es un requisito de Ley, no es opcional, no puede tacharse de excesiva formalidad, ni se puede dejar su utilización o no a criterio de quien evalúa el documento.

Al respecto, resulta oportuno citar el fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, dentro de la advertencia o consulta de ilegalidad, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano, con fecha de 20 de agosto de 2015, en la que, se Revoca una resolución dictada por el Consejo Municipal de Aguadulce y en el contexto del caso que se ventilaba en aquella instancia superior, se concedía un término para subsanación; lo cual obviamente no es el punto de interés para nuestro caso, sin embargo, vale la pena traer a colación el precedente, en atención a la valoración que el ponente otorga a la firma de los dos testigos en el sello de la Notaría. A continuación, se transcribe lo sustentado:

“Por otra parte, en atención al segundo cargo de oposición se observa que el poder otorgado a la licenciada Ledezma ante la Notaría Pública Segunda del Circuito de Coclé, se realizó sin la presencia de los testigos según consta a fojas 167-168, tal como lo exige el artículo 1730 del Código Civil que señala: “Harán fe las atestaciones que ante dos testigos hagan notarios al pie de documento privado”. La falta de estos testigos implica **que el poder fue otorgado sin cumplir los requisitos de Ley**, y en consecuencia debe ser corregido, por lo cual lo procedente es devolverlo a través de un despacho para que en el término de cinco (5) días, el Consejo Municipal de Aguadulce corrija el error antes indicado”.

Al respecto, dejamos constancia de lo que, en circunstancias similares manifestó la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, refiriéndose en resolución de 25 de noviembre de 2009 a la responsabilidad de los apoderados en procurar que la documentación que aportan cumpla con los requisitos mínimos de validez, haciendo una distinción entre lo que es la tutela judicial efectiva y la responsabilidad del apoderado judicial de asegurarse de presentar la documentación completa y debidamente autenticada.

*Es oportuno mencionar que reiterada jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que la presentación de la copia autenticada de los actos acusados constituye uno de los requisitos esenciales para la admisión de las demandas*



contencioso administrativas" (Transportistas Boquetefños S. A. vs. Autoridad del Transporte Terrestre. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos).

Tal como se desprende de la anterior jurisprudencia, las copias para que tengan valor probatorio tienen que estar autenticadas por el funcionario que emitió dicho acto.

Antes de finalizar, vale dejar constancia **que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia.**

Lo anterior deviene del hecho que si bien, la parte demandante - como ya hemos anotado- ha presentado con su libelo de demanda un cúmulo de documentos; **el no presentarlos o asegurarse que los concedidos y posteriormente presentados constaren clara, completa y debidamente autenticados, no es deber previo de esta Sala, sino en todo caso responsabilidad de su apoderado judicial quien ha debido verificar tal documentación.** Ahora bien, es lamentable que se haya perdido de vista tan importante detalle por quienes ocurren en demanda, pero **no por ello tiene esta magistratura que romper con un esquema que está establecido por Ley** y que se ha aplicado en innumerables resoluciones por demandas que como estas se han presentado a esta Sala.

Por todo lo expuesto, somos del criterio que no corresponde la adjudicación a la proponente INVERSIONES YARDEL, S.A.

Luego tenemos la propuesta presentada por la empresa HC CONSTRUCCION, INC. la cual no aportó el registro de proponentes, requisito obligatorio que se acredita en el acto público con la presentación del certificado de proponentes que expide la Dirección General de Contrataciones Públicas, tal como lo establece el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 que reglamenta la ley de contrataciones públicas que nos rige.

**Artículo 27. Inscripción en el Registro de Proponentes.** El Registro de Proponentes es la base de datos administrada por la DGCP, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones



accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato.

Por otro lado, la referida empresa, respecto del requisito obligatorio (renglón 7) del pliego de cargos, solo aportó resolución de inscripción N°0920 de 30 de julio de 2018. En ella aparece como profesional idóneo responsable de la empresa MANUEL MARTÍNEZ, de quien no presentó documentación alguna sobre la relación laboral o de subordinación que existe entre el Ingeniero y la empresa y como quiera que tampoco es directivo de la misma, este requisito está incompleto. Por lo anterior, se descarta a la ofertante.

Continuamos con la oferta presentada por el proponente CONSORCIO DOS RÍOS por la suma de B/.19,401.63 conformado por GLORY UNIVERSAL PANAMÁ, cuyo representante legal es ALFREDO MORENO y por la empresa INGENIERÍA M&Q, S.A. representada por KATHERINE QUINTERO, no obstante, no aportan evidencias de que exista un acuerdo consorcial suscrito por los representantes legales de ambas empresas, a pesar que sí aportaron individualmente: paz y salvo de Caja de Seguro Social y DGI; Aviso de operaciones, los cuales carecen de idoneidad puesto que el presentado por GLORY UNIVERSAL PANAMA no está firmado en el renglón correspondiente al Representante Legal (f.88) y en el caso de INGENIERÍA M&Q no mantiene la firma del declarante (tramitador) (f.86). Por último, la declaración jurada de medidas de retorsión aportada por INGENIERÍA M&Q, S.A., presenta un formato que no se compadece con el artículo 12 de la Ley N°48 de 2016. Lo anterior, nos lleva a considerar que esta empresa no cumple con los requisitos y tampoco puede resultar beneficiada con la adjudicación.

Por último, se tiene la propuesta presentada por GRUPO INDEX, S.A., por el monto de B/.19,998.30 del cual a prima facie observamos incumplimiento en lo concerniente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en atención a que, a folio 70 del expediente administrativo se observa que la Resolución N°0969 de 17 de julio de 2017 mediante la cual la empresa quedó inscrita y autorizada para realizar obras y/o actividades de Arquitectura, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Mecánica e Ingeniería Civil, estaba vencida a la fecha de publicación del acto de selección de contratista, ya que, la misma es válida por dos años.

Observamos también, a folio 71 certificado de renovación de Registro de Empresa, no obstante, no podemos pasar por alto el hecho que la fecha de confección es la misma de la Resolución N°0969 de 17 de julio de 2017, así como también genera más dudas la fecha del sello de notificación ante la Junta Técnica



de Ingeniería y Arquitectura (28/7/2017 a las 3:50 p.m.); por lo tanto, no se tiene certeza de la suscripción y notificación del mismo.

En este orden, consideramos que lo que corresponde en derecho, en primera instancia, es Revocar el Cuadro de Cotizaciones 015 de 4 de septiembre de 2019 y en consecuencia declarar desierto el acto de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690, según la facultad que nos concede el artículo 213 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018 y, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 22 de 2006, toda vez que, ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

**Artículo 213. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.** El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar, **revocar** o anular lo actuado por la entidad contratante.

**Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista.** Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o **declarará desierto** el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. ...

Decisión a la que procedemos sin entrar en otras consideraciones.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del expediente administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna de la parte actora, se ordena su devolución, a través del procedimiento por secretaría de este Tribunal.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el Cuadro de Cotizaciones N°015 de 4 de septiembre de 2019, dentro del acto de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690 por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista a la empresa INVERSIONES YARDEL, S.A., según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

**SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO** el presente acto de selección de contratista N°2019-5-31-0-04-CM-002690 por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista a la empresa INVERSIONES YARDEL, S.A; no obstante, la entidad, de

requerirlo, podrá realizar una nueva convocatoria para la adquisición e instalación del bien.

**TERCERO: ORDENAR** la devolución al impugnante de la Fianza del Recurso de Impugnación consignada mediante cheque certificado N°000619 de 12 de septiembre de 2019 de Capital Bank, emitido a orden del TACP/ Contraloría General de la República, cuya diligencia de consignación reposa a folio 19 y 20 del expediente.

**CUARTO: DEVOLVER** el expediente Administrativo del acto público N°2019-5-31-0-04-CM-002690, al MUNICIPIO DE DOLEGA, contentivo de un (1) tomo integrado por (189) fojas útiles.

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su presentación en el portal. (Art.145 de la Ley N°22 de 2006 ordenada por la Ley N°61 de 2017).

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

**SÉPTIMO: ORDENA** cumplir con lo dispuesto en la presente resolución, en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de su notificación; según lo dispuesto en el artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, referente al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

**OCTAVO: DISPONER** la salida y archivo del expediente N°189-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 2 numeral 13, 65, 136, 145, 146, 148 y 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 reordenada por la Ley 61 de 2017. Artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 por medio del cual se reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas. Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre Procedimiento Administrativo General en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

**DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS**  
Magistrado Sustanciador

**ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Voto concurrente

**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado  
VOTO CONCURRENTE.

**KAREN SOLÍS**  
Secretaria General, encargada





**República de Panamá**  
**Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**

**VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**

**Expediente: 189-2018**

**Recurrente: PASS, S.A.**

**Resolución N°196-2019 - Pleno/TACP de 15 de octubre de 2019 (Decisión).**

Respaldo y concuro con la parte dispositiva que se dicta en la presente Resolución N°037-2019/TACP de 11 de marzo de 2019 (Decisión), que revoca la resolución impugnada y declara desierto el acto público de selección de contratista puesto que ninguno de los proponentes cumplió a cabalidad con el pliego de cargos, sin embargo, siendo consecuente con la posición que he venido reiterando, con el respeto acostumbrado, disiento de la censura que se hace en la parte motiva a la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con el Estado, aportada por INVERSIONES YARDEL, S.A., debido a la falta de firma de los testigos en el sello notarial. Al respecto, insistentemente he sostenido lo siguiente:

**Firma de los testigos en el sello notarial:**

Censurar y por tanto no valorar un documento presentado por un proponente debido a que el sello de autenticación de firma ante notario público, no cuenta con las firmas de los dos testigos, según la formalidad exigida por el artículo 1730 del Código Civil, no puede atribuírsele a los administrados, porque no podemos perder de vista que la Notaría Pública que estampó el sello que contiene además del espacio para la firma del notario, dos más para la firma de dos testigos, es el ente que incurre en error y no la empresa proponente, por tratarse de la prestación de un servicio público. La norma legal dispone:

**“Artículo 1730. Harán fe las atestaciones que ante dos testigos hagan los Notarios al pie de documento privado (la negrita es nuestra).**

Así, el error en que incurre el notario público, al suscribir el sello de autenticación de la firma del interesado, sin que conste la firma de los dos testigos, tal cual lo exige el citado artículo 1730 del Código Civil, no puede trasladarse al recurrente y por ende sufrir el perjuicio de que de descalificación de su propuesta, cuando los principios del derecho administrativo indican que la función pública se debe ejercer dentro el marco de los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados. Es decir, los errores de la administración no pueden acarrear

37



perjuicios a los administrados, y en caso que ello ocurriere, el ente administrativo investido de jurisdicción y competencia debe otorgar tutela efectiva a los administrados.

Al respecto, insistimos en que debemos tener presente que los notarios públicos desempeñan una función pública: la de dar fe pública. De modo que los notarios están investidos por el Estado de una función pública, tal como lo advierte el artículo 1727 del Código Civil

Artículo 1727. En el Notario deposita la Ley la fe pública respecto de los actos y contratos que ante él deben pasar, y su confianza respecto de los documentos que ponen bajo la custodia del mismo Notario. Correspondiéndole, en consecuencia, hacer constar las fechas de tales actos y contratos, los nombres de las personas que en ellos intervinieron, y la especie, naturaleza y circunstancia de los mismos actos y contratos. Correspondiéndole igualmente la vigilante guarda de todos los instrumentos que ante él pasen y de las piezas y diligencias, que, por precepto de la ley u orden del Tribunal, se manden insertar en los protocolos de las Notarías, o que sean custodiados en la misma Notaría (lo subrayado es nuestro).

En consecuencia, dado que la función notarial reviste la característica de función pública encomendada y atribuida por el Estado, no comparto la censura que se hace a la Declaración Jurada sobre Medidas de Retorsión, debido a que se trata de un error en que incurrió una persona investida de función pública, error que no puede atribuirse al usuario del servicio público notarial, en este caso a la empresa recurrente.

En esa misma línea de pensamiento, tampoco puede responsabilizarse al usuario del servicio público notarial de los errores en que incurra una notaría pública, cuando el mismo no interviene en las reglas establecidas por los notarios al momento de autenticar documentos. Quiere decirse que los errores de la Administración y en general de quien ejerce una función pública, no son imputables al administrado. El administrado deposita o tiene confianza en las actuaciones de la Administración y de quienes ejercen la función pública; y esa confianza debe ser tutelada y respetada por la propia Administración o por los organismos de control de los actos administrativos, tal es el caso de este Tribunal. Una actuación contraria conllevaría también a la violación del principio de confianza legítima del administrado en las actuaciones de la Administración o de quien desempeñe una función pública.

Esta Corporación ha señalado con toda claridad en sus decisiones que las entidades no pueden incurrir en exagerados formalismos, y menos trasladar las fallas del propio servicio público al administrado, puesto que se observa a todas luces que no se podía demandar del recurrente un comportamiento diferente al

depositar su confianza en el servicio público que le prestó la notaría pública a la que acudió. Por tanto, la decisión de mayoría que no compartimos resulta contraria a la postura que ha tenido esta Instancia de Tutela Administrativa.

A propósito, resulta oportuno citar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 20 de agosto de 2015, bajo la Ponencia del magistrado Abel Zamorano, en virtud de la cual se ordenó la corrección de un poder debido a que faltaba en el sello de autenticación de firmas suscrito por el notario público, la firma de los testigos. Veamos:

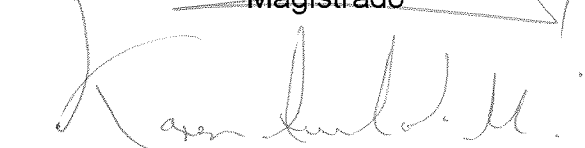
“Por otra parte, en atención al segundo cargo de oposición se observa que el poder otorgado a la licenciada Ledezma ante la Notaria Pública Segunda del Circuito de Coclé, se realizó sin la presencia de los testigos según consta a fojas 167-168, tal como lo exige el artículo 1730 del Código Civil que señala: *“Harán fe las atestaciones que ante dos testigos hagan notarios al pie de documento privado”*. La falta de estos testigos implica que el poder fue otorgado sin cumplir los requisitos de Ley, y en consecuencia debe ser corregido, por lo cual lo procedente es devolverlo a través de un despacho para que en el término de cinco (5) días, el Consejo Municipal de Aguadulce corrija el error antes indicado”.

Como podemos apreciar, la Corte Suprema de Justicia ordenó corregir un “Poder Especial”, por carecer de la solemnidad correspondiente que señala la ley, utilizando como fundamento jurídico el artículo 1730 del Código Civil, con lo cual la más alta Corporación de Justicia de nuestro país dio la oportunidad al recurrente de corregir el poder en lugar de causarle perjuicios por un error en que incurrió la Notaria Pública Segunda del Circuito de Coclé.

Una actuación distinta de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de no admitir la demanda por el error en que incurrió la notaría al no encontrarse en el sello de autenticación de firma suscrito por el notario, las firmas de los testigos, hubiese representado una falta de tutela. Dicho de otro modo, la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y en particular el derecho de acceso a la justicia, que se deriva de aquel.

Así, son las motivaciones expuestas las que me llevan a emitir el presente voto concurrente.

  
**ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**KAREN SOLÍS**  
Secretaria General encargada





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

VOTO CONCURRENTE DEL MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS, DENTRO DEL PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR APODERADO ESPECIAL DE LA EMPRESA **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES No. 015 DE 04 DE SEPTIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL MUNICIPIO DE DOLEGA. EXP.189-2019.

Respetuosamente concurre en el voto, expresando mi disenso en la revisión de la propuesta de la empresa HC CONSTRUCCIÓN, INC., en virtud que fue descartada por no realizar la aportación del certificación de registro de proponente emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sustento que no compartimos, ya que, a nuestro juicio, tal certificado no es obligatorio para los actos de selección de contratistas, tal cual lo recoge el artículo 27 del Decreto ejecutivo 40 de 10 de abril de 2019:

Artículo 27. Inscripción en el Registro de Proponentes. El Registro de Proponentes es la base de datos administrada por la DGCP, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato. **La inscripción en el Registro de proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la Dirección General de Contrataciones Públicas (Negritas nuestro).**

Si bien es cierto, la norma supra citada señala que los proponentes se encontraran registrados para la celebración de los actos públicos de selección de contratistas, ésta no pretende ser una regla de derecho o un mandato imperativo para que los proponentes –quienes con antelación ya se han registrado- además deban aportar la Certificación de Registro de proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas; lo único que se le solicita es que todo proponente interesado debe estar inscrito en la base de datos, suscripción que es necesaria para efectuar cualquier tipo de propuesta ya sea de forma electrónica o presencial; incluso a un nivel pragmático, y en la realidad de las contrataciones públicas, se hace necesaria dicha inscripción en los casos de propuestas personales al momento que el jefe de compras deba efectuar la correspondiente publicación de los documentos presentados por los proponentes, debido a que éstas deben estar debidamente promulgadas en el cuadro de propuestas



presentadas. Este sistema es un mecanismo a fin de cumplir con los principios rectores de la ley de contrataciones públicas específicamente los tipificados en los artículos 21 y 25 de la Ley de Contrataciones Públicas, que tratan sobre el principio de transparencia y publicidad.

Así las cosas mal podríamos exigir la aportación de dicho documento, sin que este fuese solicitado en el pliego de cargos, ya que este requisito lo único que busca es que las empresas que se encuentren interesadas en participar en algún tipo de procedimiento de selección de contratista deben estar registradas en el registro de proponente de PanamaCompra.

Como se nota, la norma se refiere en su último párrafo al sistema de acreditación del certificado de proponente, cuando sea exigible por el pliego de cargos. La ley no ha declarado este requisito de orden público ni mucho menos de obligatorio cumplimiento. Considero que una correcta hermenéutica debería llevarnos a tal conclusión. Más bien, jurídicamente pareciera que lo que se establece es un sistema de *“numerus clausus”* en cuanto a la manera de probar este registro (cuando sea exigible), y lo es a través de la aportación del Certificado respectivo.

En cuanto a la consideración de orden público, la doctrina ha señalado lo siguiente:

“Conjunto de normas y de instituciones que tienen por objeto mantener en un país en buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre los particulares, y de las cuales éstos no pueden, en principio, apartarse en sus convenciones. (Capitant). Bielsa señala en forma concordante que el orden público “es un límite de la autonomía contractual, en el sentido de que las partes no pueden afectarlo, aun de común acuerdo”.<sup>1</sup>

Este concepto se encuentra también recogido en el fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema Justicia de 9 de marzo de 2016 bajo la ponencia del Magistrado Abel A. Zamorano en donde se indicó que mientras se esté “en cumplimiento de requisitos que previamente exige la Ley de Contrataciones Públicas para todos los participantes; se trata de requisitos de orden público que deben cumplir con todos los proponentes en el acto público respectivo, y si faltare uno de ellos, ello no puede ser subsanado como se pretende por parte de la accionante en este proceso, pues de proceder a la ilegitimidad de esta Sala estaría abriendo las puertas a que, la formalidad en un acto de transparencia, sea vulnerada y ello permitiría interpretaciones que no favorecerían el propio interés y razón de ser de la Ley de Contrataciones Públicas; de allí que no se puede aceptar la tesis de los impugnantes”. (El subrayado es del Tribunal).

<sup>1</sup> Ramírez Granda, Juan D. “Diccionario Jurídico”, Editorial Claridad, Sexta Edición, Argentina, 1965.

Si nos encontráramos frente al caso de que la exigencia del certificado de registro de proponentes estuviera contenida en una ley o decreto ejecutivo que señalara que su requerimiento es de orden público u obligatorio, o se establecieran consecuencias jurídicas adversas por su falta de presentación, en este escenario sería de rigurosa aplicación para todos los proponentes-oferentes, quedando de esta manera, este requisito, fuera de la voluntad de las distintas entidades licitantes al no poder obviar su requerimiento y cumplimiento.

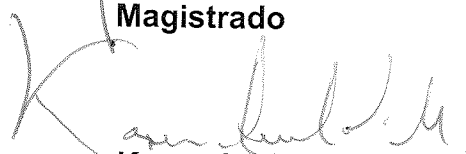
De igual manera, vale recordar que esta información (registro de proponentes) se encuentra en una base de datos de contenido público y notorio, lo cual es perfectamente verificable puesto que se pueden buscar todos los proponentes-oferentes en el portal electrónico "PanamaCompra", ya que para presentar cualquiera propuesta tanto de manera presencial como electrónica, precisamente se debe encontrar inscrito en el registro de proponentes in comento. En otros precedentes este Tribunal ha realizado la labor oficiosa de revisar registros electrónicos de carácter público, lo cual, a nuestro juicio, corrobora nuestra tesis.

Recordamos el norte programático y de aplicabilidad del derecho del principio de economía (consagrado en el artículo 22 de la Ley 22 de 2006), el cual nos ordena que no es viable interpretar en forma distinta los defectos de forma o la inobservancia de algunos de los requisitos para los distintos procedimientos de selección de contratista, reduciendo al mínimo los pronunciamientos inhibitorios, y que las distintas entidades públicas no exigirán otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales. Ya que lo que se busca es la disminución de de pronunciamientos inhibitorios, la efectividad y eficiencia sirviendo a los mejores intereses del Estado.

Dentro del marco conceptual expuesto, es que comparto la parte resolutive de la decisión jurisdiccional, sin embargo, respetuosamente, presentando mi voto concurrente.

Fecha ut supra.

  
**José Aranda Ríos**  
Magistrado

  
**Karen Solís**  
Secretaria General

