



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



**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE N°:** 103-2022

**RECORRENTE:** **FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ** (propietario del establecimiento comercial denominado **EMPRESA BARÚ**).

**ACTO IMPUGNADO:** Cuadro de Cotizaciones N°071 de 26 de mayo de 2022, por el cual el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA** adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-0-18-01-03-CM-056974.

**MAGISTRADO PONENTE:** **LUIS MARISCAL**

**RESOLUCIÓN N°111-2022-Pleno/TACP de 23 de junio de 2022 (Decisión).**

**CONSIDERANDO QUE:**

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

En el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto Ejecutivo 439 de 2020), que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 a 246, se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*).

**I. ANTECEDENTES**

1. El 19 de abril de 2022, el Ministerio de Seguridad Pública (en adelante, MINSEG o la entidad) realizó la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-0-18-01-03-CM-056974, para la **“ADQUISICIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA LAS MEJORAS DE LOS EDIFICIOS 208 Y 209 DE LA BASE AERONAVAL ALMIRANTE CRISTÓBAL COLÓN”** (sic), a través de *PanamaCompra*.
2. El precio de referencia de dicho acto público fue establecido en dieciocho mil ochocientos cuarenta y seis balboas con cincuenta y seis centésimos (B/. 18,846.56).



- 3. La celebración del acto público fue programada para el 26 de abril de 2022, con la apertura de propuestas a las 11:01 a. m.
- 4. El 26 de abril de 2022, se publicó en *PanamaCompra* el Acta de Apertura de Propuestas en el que se dejó constancia de la participación de tres (3) proponentes, a saber:

Propuestas Recibidas

| RUC                 | Nombre Proponente        | Fecha y Hora Ingreso Oferta | Precio Total Oferta |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 2109107-1-758210-56 | REPUESTOS JUPITER S.A.   | 25-04-2022 04:02 p.m.       | 17,331.75           |
| 8-153-2680-33       | Felix Alberto Lopez Diaz | 26-04-2022 10:35 a.m.       | 17,062.22           |

- 5. Luego, el 27 de mayo de 2022, la entidad licitante publicó el Cuadro de Cotizaciones N°071 de 26 de mayo de 2022, por el cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-0-18-01-03-CM-056974 a la empresa Repuestos Júpiter, S.A.
- 6. El 6 de junio de 2022, el licenciado José Félix Estribí, actuando en calidad de apoderado especial del señor Félix Alberto López Díaz, propietario del establecimiento comercial denominado Empresa Barú), presentó Recurso de Impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, en contra del aludido acto administrativo (visible de la foja 015 a la 020 del expediente jurídico de este Tribunal).

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a admitir el recurso de impugnación a través de la Resolución N°076-2022/TACP de 7 de junio de 2022 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* en esa misma fecha.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo fundamentándose en lo siguiente:

- 1. La entidad descalificó la propuesta de Empresa Barú porque *«el precio indicado en el Comprobante de Ingreso de Propuesta es distinto al indicado en el formulario de propuesta, siendo una propuesta indeterminada»* (refiriéndose al formulario adjunto para ofertas presenciales).
- 2. La decisión del Ministerio de Seguridad desatiende el artículo 55 de la Ley de Contrataciones Públicas, el cual obliga a los proponentes a presentar sus ofertas electrónicamente.
- 3. Que *“al presentar la propuesta para un acto público, si el proponente la presenta electrónicamente utilizando el formulario electrónico disponible en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas para este tipo de propuesta de selección de contratista, será este el único formulario válido a considerar por la entidad como portador de la propuesta del proponente y no el formulario adicional para ofertas presenciales que adjuntó la entidad en el pliego adjunto, es decir, que este formulario no es evaluable al presentarse la propuesta electrónicamente, por lo cual no es dable descalificar la propuesta de un proponente al detectar la entidad algún error en el mismo...”* (sic).
- 4. El formulario de propuesta proporcionado por la entidad se constituye en un requisito contrario a ley *“razón por la cual es nulo en pleno derecho”* (sic). Además, *“salvo requerimientos especiales como excepciones en el pliego de cargos, con la presentación de la propuesta electrónica según el formulario que provee el sistema*



*a los proponentes, estos están cumpliendo con aportar su propuesta jurídicamente válida y se concluye que el formulario destinado para ofertas presenciales no es dado a considerar en la presentación de ofertas electrónicas como hemos sustentado desde un principio” (sic).*

El apoderado especial del recurrente solicitó que este Tribunal revoque los efectos del acto administrativo impugnado y se restituya el derecho vulnerado a su representado, quien ofertó el mejor precio y cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

#### IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 14 de junio de 2022, a través de nota fechada 9 de junio de 2022, suscrita por el Director General del Servicio Nacional Aeronaval, la entidad publicó el Informe de Conducta, en el que expuso de forma sucinta las actuaciones surtidas dentro del acto público de marras, sin presentar descargos frente a los argumentos de la parte actora ni realizar petición especial a este Tribunal.

#### V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

##### 1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006:

**“Artículo 57. Contratación menor.** El procedimiento para la contratación menor 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 esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente”. (El subrayado es del Tribunal).



## 2. Criterios de interpretación

### a. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma; es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

**“Artículo 215.** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”. (El subrayado es del Tribunal).

**“Artículo 266.** La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

### b. Criterios legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

**“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales.** En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos y omisiones afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

El punto central es determinar si la entidad actuó con apego al ordenamiento jurídico cuando decidió adjudicar el acto público de marras. Así, en atención al Principio de Motivación, pasamos a analizar las piezas procesales en contraste con los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

## 3. Análisis pormenorizado de las propuestas, según su valor económico

**La propuesta de Félix Alberto López Díaz (Empresa Barú), por B/.17,062.22**

El recurrente presentó la oferta de menor precio y toda la documentación requerida en los términos de referencia, sin embargo, la entidad licitante invalidó su propuesta porque



existe incongruencia entre el precio registrado en el Comprobante de Ingreso de Propuesta y el consignado en el Formulario de Propuesta adjunto, lo cual la convierte en una oferta indeterminada.

En su defensa, la parte actora manifestó que el Formulario de Propuesta proporcionado por la entidad es un requisito contrario a la ley; por lo tanto, en caso de existir discrepancia entre el monto indicado en el Comprobante de Ingreso de Propuesta y el Formulario de Propuesta adjunto, debe prevalecer el contenido del primero; es decir, el formulario adjunto no debe tomarse en cuenta.

Efectivamente, al confrontar la plantilla electrónica con el formulario adjunto, se aprecia una diferencia de treinta y tres balboas con sesenta y dos centésimos (B/. 33.62). Veamos:

Comprobante de ingreso de propuesta:

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Razón Social o Nombre Comercial | Felix Alberto Lopez Diaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Datos de la Propuesta</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Usuario de Registro             | lopez                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Nombre de Usuario               | Felix Alberto Lopez Diaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Fecha y Hora de Ingreso         | 26-04-2022 10:35 a.m.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Fecha y Hora de Recepción       | 26-04-2022 10:35 a.m.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Documentos Adjuntos             | <a href="#">Paz y Salvo CSS.pdf</a> <a href="#">Paz y salvo DGI .pdf</a> <a href="#">Exento de Medida de retorsion.pdf</a> <a href="#">Aviso de Operaciones.PDF</a> <a href="#">Cédula Representante Legal.pdf</a> <a href="#">Certificación inscripción panamacompras .eb.pdf</a> <a href="#">Garantía 1 año.pdf</a> <a href="#">Carta Adhesión CM-056974.pdf</a> <a href="#">Inc. Legal CM-056974.pdf</a> <a href="#">Pacto Integridad CM-056974.pdf</a> <a href="#">Form Propuesta CM-056974.pdf</a> <a href="#">Desglose Precios CM-056974.pdf</a> |
| SubTotal                        | B/. 15,946.00                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Impuestos                       | B/. 1,116.22                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Total                           | B/. 17,062.22                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Archivo denominado **Form\_Propuesta CM-056974%20.pdf**:

- a) Nombre de la Persona Natural: FELIX ALBERTO LOPEZ / EMPRESA BARU
- b) Representante en el Acto: FELIX A. LOPEZ
- c) R.U.C. 8-153-2680 y D.V. 33
- d) Domicilio: ANCON, DIABLO, CALLE NICOLAS SOLANO, 5770B
- e) Correo Electrónico: empresa.baru@hotmail.com
- f) Teléfonos: 315-0730
- g) Nuestra oferta es por un monto total de Diecisiete Mil Noventa y Cinco Balboas con 84/100 (B/. 17,095.84) incluye ITBMS.

Validez de la Propuesta: 120 días hábiles, contados a partir de la celebración del acto público.  
[De acuerdo a lo señalado en las condiciones especiales del pliego de cargos]

Aceptamos sin restricciones ni objeciones todo el contenido del Pliego de Cargos.

Ahora bien, al revisar formulario de Desglose de Precio, se observa que la sumatoria de



todos los renglones totalizan diecisiete mil sesenta y dos balboas con ventidós centésimos (B/. 17,062.22), lo que sugiere que esta es la cifra definitiva de la oferta del proponente Félix Alberto López Díaz.

En este contexto, y a efectos de dilucidar el punto en debate, debemos manifestar que nuestra Ley de Contrataciones Públicas, en aras de de satisfacer las necesidades colectivas, ha optimizado los procedimientos de selección de contratistas, valiéndose de recursos tecnológicos como la plataforma *PanamaCompra*, misma que ha hecho posible la contratación electrónica; y a la vez, ha dado paso a la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la presentación de las propuestas (verbigracia, la admisión de documentos generados y firmados electrónicamente).

El artículo 172 de la Ley 22 de 2006 establece que *“El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique la presente Ley en forma supletoria. Las entidades públicas deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento”*.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo 439 de 2020 desarrolla una excepción, específicamente en su artículo 93 cuando indica que: *“En las áreas rurales que no tengan acceso a servicios de internet, las solicitudes podrán realizarse por cualquier otro medio tecnológico o de comunicación. Para ello, previamente deberán acreditar esta condición, mediante una certificación emitida por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental que indique que la entidad no cuenta con el servicio de internet”*.

En consonancia, el artículo 55 de la Ley 22 de 2006 dispone lo siguiente:

**«Artículo 55. Propuesta.** La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.

Las propuestas presentadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” emplearán invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Estas propuestas producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondiente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio.

Las propuestas no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público. Sin embargo, antes de su celebración, los proponentes podrán retirar las propuestas, sustituirlas o modificarlas, cuando lo consideren necesario.

La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.

Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables.

A partir del 1 de enero de 2021, todas las propuestas deberán ser presentadas electrónicamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”». (El subrayado es del Tribunal).

Si bien la norma se refiere a la presentación de propuestas por medio electrónico o escrito, este último es aplicable cuando la entidad, por estar ubicada en área rural, no



tiene acceso a servicios de internet y, por ende, no puede utilizar *PanamaCompra*.

Nótese que el artículo antes transcrito precisa que las propuestas electrónicas producen los mismos efectos que las leyes conceden a los documentos privados con firma autógrafa. Es decir, la propuesta que genera el oferente (con el usuario asignado por la DGCP), al ser electrónica, no requiere de firma; pero tiene valor vinculante y probatorio.

En este orden de ideas, los datos introducidos por el proponente en el sistema electrónico manifiestan su voluntad y, por tanto, prevalecen sobre los documentos adjuntos cuyo contenido sea distinto o contrario.

Así las cosas, le asiste la razón al señor Félix Alberto López Díaz, en el sentido de que la exigencia de un formulario de propuesta con firma autógrafa se hace innecesaria cuando la presentación de las propuestas se hace electrónicamente. Por tal razón, la entidad erró en su valoración, toda vez que debió tomar por válido el monto indicado en el Comprobante de Ingreso de Propuesta y no el plasmado en el formulario adjunto.

Habiendo aclarado el punto controvertido y luego de evaluar el resto de la documentación que conforma la propuesta del impugnante, el Tribunal estima que la oferta del señor Félix Alberto López Díaz (Empresa Barú) cumple a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Luego de evaluar la propuesta del impugnante y atender sus disconformidades, en virtud de las consideraciones esgrimidas en la presente resolución, lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado al recurrente, en el sentido de adjudicarle el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-0-18-01-03-CM-056974, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

**“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.** El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).

En consonancia, el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 dispone:

**“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.** Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

Respecto a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, de conformidad con lo establecido el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

**“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación.** En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas,

procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente". (El subrayado es del Tribunal).

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** los efectos del Cuadro de Cotizaciones N°071 de 26 de mayo de 2022, proferido por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA** y restablecer el derecho vulnerado.

**SEGUNDO: ADJUDICAR** a **FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ** (propietario del establecimiento comercial denominado **EMPRESA BARÚ**) el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-0-18-01-03-CM-056974, para la **"ADQUISICIÓN DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA LAS MEJORAS DE LOS EDIFICIOS 208 Y 209 DE LA BASE AERONAVAL ALMIRANTE CRISTÓBAL COLÓN"** (sic), por la suma de DIECISIETE MIL SESENTA Y DOS BALBOAS CON VEINTIDÓS CENTÉSIMOS (B/. 17,062.22).

**TERCERO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque Certificado, expedido por GLOBAL BANK, por la suma de MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO BALBOAS (B/. 1,885.00), según Diligencia de Consignación N°075-2022 de 6 de junio de 2022, visible a folio 028 del expediente jurídico de este Tribunal.

**CUARTO: NOTIFICAR** a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

**QUINTO: 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.

**SEXTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente N°083-2022, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** artículos 215 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y Cúmplase,

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**LUIS MARISCAL**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General





REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE FÉLIX ALBERTO LÓPEZ DÍAZ, A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES No. 071 DE 26 DE MAYO DE 2022, DICTADO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Con todo respeto y consideración me veo en la necesidad de reiterar mi desacuerdo con la resolución suscrita por el resto de mis homólogos (Resolución No.111-2022-Pleno/TACP de 23 de junio de 2022) la cual fundamento de acuerdo al artículo 115 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente procedimiento de selección de contratista por Contratación Menor No.2022-0-18-01-03-CM-056974, para la “Adquisición de materiales de construcción para las mejoras de los edificios 208 y 209 de la Base Aeronaval Almirante Cristóbal Colón”, y que expreso de la siguiente manera:

Siendo consecuente con la verticalidad que nos caracteriza y en el sentido del cumplimiento del sacrosanto juramento realizado, en cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, debo manifestar con humildad, que no les puedo acompañar bajo la postura esgrimida dentro de la presente Resolución (No.111-2022), ya que con fundamento en el principio de legalidad y los postulados de la Vinculación Positiva de la Escuela Francesa como Doctrina vinculante, misma que se refleja dentro del contexto de la Ley de la contratación Pública, en particular por lo expuesto en el artículo 161, correspondiente al apego a las normas bajo el carácter de uniformidad, imparcialidad, economía, eficacia y estricta legalidad como baluarte de los precedentes que ha asumido el Tribunal.

Bajo el contexto de las resoluciones sobre causas de impugnación, la actual guarda similitud con la correspondida dentro del Expediente No.73-21 dentro del acto público No.2021-0-18-01-08-CM-053684, concluido mediante la Resolución No.85-21 de 20 de julio de 2021 y cual paradójicamente es con relación a la misma entidad administrativa. Lo que se fundamenta dentro de la Doctrina, según lo expuesto por nuestro querido y apreciado profesor y amigo Jaime Orlando Santofimio en su monografía “La Fuerza de los Precedentes Administrativos en el Sistema Jurídico del Derecho Colombiano, “La Doctrina del Precedente Administrativo”, que a la letra expone:

*“algunos otros sectores van más allá en la conceptualización de la institución retomando de alguna forma la preceptiva descriptiva que el precedente judicial se hace por parte de la doctrina anglosajona, entendiendo por precedente administrativo “el precedente administrativo es, por lo tanto, aquella actuación pasada de la administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares”, sin requerir necesariamente que se hubiere repetido en su aplicación una pluralidad de*



*veces, lo importante es que de algún modo, la administración hubiere fijado en providencia anterior, el alcance del ordenamiento jurídico en relación con determinada situación fáctica.*

*Precisamente, es la fijación de la postura, del desdoblamiento de la actuación de la administración la que constituye el centro o base del precedente, y es lo que verdaderamente debe encaminar la tutela de la igualdad ante la ley, la interdicción de la arbitrariedad y la consistencia en las decisiones administrativa que puedan resolver situaciones fácticas similares. El límite a esta construcción se encontraría en el concepto de gestión pública, en virtud del cual la administración actuando estratégicamente debe adaptarse a los nuevos escenarios, lo que debe pivotar en torno a la racionalización y la planificación.*

*Esta última postura que realmente retoma el alcance del precedente judicial anglosajón para el derecho administrativo, en especial para las decisiones administrativas, es el prevalente y dominante en las construcciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación con el precedente administrativo”.<sup>1</sup>*

El precedente Administrativo es de gran valía en el Estado de Derecho en el que nos encontramos, como piedra angular del principio de la Seguridad Jurídica, al decir que es:

*“la construcción jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación con el precedente judicial, entendiéndolo como “un instrumento material y sustancial del Estado de Derecho, para la consolidación de la Seguridad Jurídica, la igualdad, la buena fe y la confianza en el ejercicio de la función judicial, constituye en el derecho colombiano el fundamento teórico y doctrinal para la predica y sustentación de la existencia, también de una teoría sobre el precedente administrativo, construido a partir de una particular evolución de la jurisprudencia constitucional, en donde se considera que la figura no es de exclusiva predica de la actividad judicial del Estado, sino que envuelve y cobija, también, a otras autoridades determinadas, que deban proferir o dictar decisiones, como es el caso indiscutible de las autoridades administrativas.*

*Se trata de una clara y evidente aplicación horizontal del contenido sustancial de la concepción del precedente, que se invoca de manera directa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no en relación, propiamente, con la actividad decisoria de los jueces, sino con las decisiones de las autoridades investidas de potestades públicas administrativas, tendiente a garantizar similares principios de los predicados en la sustentación del precedente judicial, pero que ahora buscan dotarle de entidad, cuerpo, fuerza y sobre todo estabilidad a las relaciones propias de la administración y los asociados, procurando y buscando siempre el respeto a los derechos e intereses tanto subjetivos como colectivos, sin desconocer el principio de legalidad material característico de toda organización sujeta a los marcos del Estado social y democrático de derecho.*

---

<sup>1</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. La Fuerza de los Precedentes Administrativos en el Sistema Jurídico del Derecho Positivo Colombiano. Pág.136.



*Se fundamenta este traslapo conceptual, y de principios, en la imperiosa necesidad de reconocer algo vital y connatural a nuestro modelo de Estado Social de Derecho, como es, el papel vital que cumple la organización administrativa del Estado en la generación de condiciones de estabilidad y seguridad suficiente para el sistema jurídico positivo, por lo tanto, a la plenitud de los asociados.*

*En consecuencia, lo que se busca con la elaboración de un concepto de precedente administrativo es que, a través de decisiones administrativas sujetas a la legalidad, pero también, respetuosas de los principios constitucionales de igualdad y buena fe, se ofrezca plena seguridad jurídica a los asociados, para lo cual inevitablemente se le debe reconocer fuerza vinculante a las decisiones administrativas que fijen de manera consistente el alcance y aplicación de las normas, principios y valores a las que se encuentra sujeta la administración en relación con un evento determinado, de manera tal, que un caso o asunto administrativo a ser resuelto por la autoridad administrativa correspondiente, y que coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por el mismo reparto o dependencia administrativa, le sea aplicada la misma concepción jurídica y solución en derecho, no por la vía de la costumbre o de prácticas históricas de la administración, sino, por el contrario, por la reiteración de sólidos y razonables argumentos jurídicos que han hecho vivencial el sistema jurídico garantizando plenamente la igualdad y la legalidad".<sup>2</sup>*

Si bien ya advertí desde el contexto de su elaboración como proyecto que su novedad no puede ajustarse en la actualidad como producto de la instrumentación del Comunicado No.011-2022 dictado por la DGCP, al respecto de evitar el uso de los formularios de propuestas dentro de los procedimientos de selección de contratista, su viabilidad será susceptible para actos con posterioridad a su publicación y no antes como en el subjuice. Lo que no puede variar el sentido y alcance de lo pretendido dentro del pliego de cargos y el acto público No.2022-0-18-01-03-CM-056974, hoy sujeto de valoración, por lo que, no podemos variar el criterio, al menos no la presente y, por lo tanto, no me permite acompañarles en la resolución hoy expuesta y adoptada por vuestra mayoría.

Téngase presente que el objetivo primario del control administrativo en vía gubernativa está cimentada en la auto regulación de la propia administración como producto de la legalidad, dentro de un Estado Social de Derecho ejercida como parte de la función administrativa, con la finalidad de evitar la arbitrariedad, bajo el control material de actos de la Administración en cuanto al medio de discordancia con el ordenamiento jurídico y cuando lesione situaciones jurídicas subjetivas.

El control constituye una herramienta cuyo fin es servir de instrumento para hacer efectiva y concreta las limitaciones del ejercicio potestativo y discrecional de la

---

<sup>2</sup> Ibídem.

Administración, para evitar la arbitrariedad y el exceso de poder, por lo que con humildad manifiesto no poder acompañarles.

Esas son las razones por la cual no avalo el fallo mayoritario, por ende, en vista de los razonamientos expuestos, y como quiera que la mayoría tiene un criterio que no comparto, respetuosamente, Salvo mi Voto.

  
**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado

  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General

