



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 025-2025

RECURRENTE: EASY OFFICE, INC.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES N°30 DE 28 DE FEBRERO DE 2025, POR EL CUAL EL INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO, ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO N°2025-1-39-01-08-CM-000275.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

Resolución N°036-2025-Pleno/TACP de 7 de abril de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en adelante Ley 22 de 2006, establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, 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.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El 31 de enero de 2025, el Departamento de Compras del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE o entidad), realizó una convocatoria a través de *PanamaCompra*, a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-39-01-08-CM-000275, para el “*Suministro de escritorio para los administrativos y docentes para la realización de sus labores diarias*” (sic).

El precio de referencia se estableció en cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) y según consta en el *Acta de Apertura*, el acto público se celebró el 6 de febrero de 2025, con la participación de los siguientes proponentes:

RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
10904-263-110825	DISTRIBUIDORA ISOL, S.A. (DAISOL, S.A.)	05-02-2025 04:48 p. m.	B/. 48,358.65
2251-1-364160	SENTOSA FURNITURE	05-02-2025 11:50 a. m.	B/. 30,795.94
155717605-2-2022	PROVEEDORA GENERAL DE PANAMA SA	06-02-2025 08:15 a. m.	B/. 35,524.00
155686012-2-2019	ALDRETE DISEÑO & COSNTRUCCIONES S.A (ADCOSA)	05-02-2025 04:09 p. m.	B/. 45,047.00
1687363-1-683663	Easy Office, Inc.	05-02-2025 06:43 p. m.	B/. 34,678.43
8-744-1455	EMDIS HOME	06-02-2025 08:03 a. m.	B/. 24,904.25
155685491-2-2019	DISTRIBUIDORA G&G BUSINESS	06-02-2025 08:20 a. m.	B/. 38,846.35
155704411-2-2021	MOBY INSTA-SUMINISTROS S.A.	06-02-2025 08:47 a. m.	B/. 35,240.45

El 10 de febrero de 2025, la entidad publicó el *Informe de Subsanación* y,



posteriormente, el 28 de febrero de 2025, publicó la denominada *Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1*, contentiva del *Informe de evaluación de propuestas* de 19 de febrero de 2025.

En atención al mencionado informe, el 6 de marzo de 2025, la entidad publicó el *Cuadro de Cotizaciones N°30 de 28 de febrero de 2025*, por el cual adjudicó el acto público en estudio, a la empresa MOBY INSTA-SUMINISTROS, S.A.

Contra el referido acto administrativo, el 17 de marzo de 2025, la licenciada Kathia V. Burke P., en calidad de apoderada especial de la empresa EASY OFFICE, INC. (recurrente o parte actora), presentó ante la Secretaría de este Tribunal, recurso de impugnación, visible de foja 016 y 025 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.

En consecuencia y previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, el Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, admitió el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°020-2025/TACP de 17 de marzo de 2025, publicada el 19 de marzo de 2025, en *PanamaCompra*.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora solicitó a este Tribunal revocar el Cuadro de Cotizaciones N°30 de 28 de febrero de 2025 y restaurar el derecho vulnerado a la empresa EASY OFFICE, INC., con fundamento en las siguientes hechos y argumentos:

1. La propuesta presentada por la proponente EASY OFFICE, INC., es la tercera oferta de menor precio, que además cumple el pliego de cargos, por cuanto el error al repetir el N° del acto público en el *Pacto de Integridad*, no afecta la validez del documento, su precio ni mucho el cumplimiento de su propuesta.
2. MOBY INSTA-SUMINISTROS, S.A., la cuarta oferta de menor precio, a la cual se adjudicó el acto público en estudio, también aportó documento con error en el N° de acto público, específicamente en la carta de referencia comercial, expedida por Electro Mechanical Supply & Services. Adicionalmente, la subsanación de la certificación de no estar obligada a inscribirse como empleador en la Caja de Seguro Social, parece tener una discrepancia en la firma del servidor público.
3. En cuanto al resto de los proponentes, sostuvo que, pese a que las propuestas no debieron ser verificadas, coincidió con la entidad en torno a los incumplimientos encontrados en cada una de ellas.

III. INFORME DE CONDUCTA

La entidad publicó en *PanamaCompra*, el *Informe de Conducta*, el 26 de marzo de 2025, y en igual fecha, remitió a la Secretaría de este Tribunal, mediante la nota N°ITSE-N-DAL-035-2025 de 24 de marzo de 2025, el referido informe junto al expediente administrativo (ambos originales), contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del acto público N°2025-1-39-01-08-CM-000275, integrado por cuatrocientas nueve (409) fojas útiles, según *Informe de Trámite*, visible a fojas 074 y 075 del expediente jurídico.



En el *Informe de Conducta* la entidad hizo un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la expedición del acto administrativo impugnado y en relación con los argumentos de la recurrente, señaló lo siguiente:

“PRIMERO: El hecho primero es cierto; por lo tanto, lo aceptamos. La empresa EASY OFFICE INC., ofertó un precio más bajo que la empresa que fue adjudicada. A su vez, consideramos que un error en un número en la mención del acto dentro de un documento, no invalida la propuesta, ni mucho menos acredita que el proponente no pueda llevar a cabo el suministro objeto de esta contratación.

SEGUNDO: Respecto al hecho segundo, podemos expresar que si bien es cierto el documento aportado al momento de la presentación de la propuesta se encontraba vencido y con una firma diferente a la ubicada en el documento que fue presentado en la subsanación, debemos entender que la letra "P" que se encuentra en la firma del primer documento corresponde a "Firmado Por", y no como asevera el impugnante que pudiera tratarse de un documento alterado.

...Aclaremos que nos encontramos ante un Recurso de Impugnación, el cual será resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, razón por la cual acataremos cualquier decisión que disponga el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro del Acto Público No. 2025-1-39-01-08-CM-000275, para el "SUMINISTRO DE ESCRITORIO PARA LOS ADMINISTRATIVOS Y DOCENTES PARA LA REALIZACIÓN DE SUS LABORES DIARIAS". (El subrayado es de este Tribunal).

IV. ALEGACIONES

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, el representante legal y apoderado judicial de la empresa MOBY INSTA-SUMINISTROS, S.A., adjudicataria del acto público de marras, el licenciado Jorge Isaac Montes Aguilar, presentó escrito de Alegaciones de tercero en interés particular, el 26 de marzo de 2025.

En dicho escrito¹, además de referirse a las actuaciones surtidas en el procedimiento de selección de contratista, solicitó a este Tribunal (i) mantener la adjudicación del acto público en estudio a la empresa MOBY INSTA-SUMINISTROS, S.A.; (ii) rechazar las pretensiones de la empresa EASY OFFICE, INC. y (iii) ordenar el ingreso de la fianza del recurso de impugnación, presentada por EASY OFFICE, INC., argumentando medularmente los siguientes hechos:

1. Los señalamientos realizados por la recurrente, EASY OFFICE, INC., con relación a la certificación aportada por la adjudicataria, MOBY INSTA-SUMINISTROS, S.A., de no estar obligada a inscribirse como empleadora ante la Caja de Seguro Social, carecen de respaldo probatorio, puesto que no aportó con su recurso de impugnación, resolución administrativa o judicial que lo confirme.
2. La empresa EASY OFFICE, INC., no subsanó oportunamente el Pacto de integridad que aportó, por tanto, es improcedente que el error en el N° de acto público sea corregido mediante aclaración.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

¹ Véase “Escrito de Alegaciones de Terceros, Exp.025-2025”, publicado en PanamaCompra el 26 de marzo de 2025, así como fojas 054 a 059 del expediente del Tribunal.



En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y como quiera que el presente recurso de impugnación versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, procedemos a resolver el mismo sin mayor trámite, dentro del término de diez (10) días hábiles, con base en los criterios que a continuación se exponen, 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, que a la letra establece:

“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”.

B. Criterios de interpretación.

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos 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”. (Lo subrayado es nuestro).

“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”.

2. 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 afirmados por la empresa recurrente, hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

Así pues, en atención al *Principio de Motivación*, pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

C. Análisis de los cargos en contra de la actuación de la entidad:

1. Pacto de Integridad de la empresa EASY OFFICE, INC.

De acuerdo con la parte actora, el *Pacto de Integridad* que aportó cumple el pliego de cargos, aun cuando presentó error en el número del acto público.

Veamos el referido documento²:



PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber; **MILENA GOMEZ CEDEÑO**, de nacionalidad panameña, portadora de la cédula de identidad personal **No. 8-729-478**, en su calidad de Representante Legal de Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), quien en adelante se denominará LA ENTIDAD, por una parte y por la otra, **AKNYA VILLARREAL**, con cédula de identidad personal **No. 4-748-22**, actuando en nombre y representación de la empresa **EASY OFFICE, INC.**, persona jurídica o natural legalmente constituida con número de registro/ Aviso de Operación o registro comercial **No. 683663/1687363-1-683663-2009-192961**, con domicilio en Parque Lefevre, Urbanización Avenida Ernesto T. Lefevre, quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA, y quienes en conjunto y para los efectos del presente documento se denominarán LAS PARTES, hemos convenido en celebrar el presente PACTO DE INTEGRIDAD, el cual formará parte integral del pliego de cargos, términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación N°**2025-1-39-01-08-CM-000275** que será anexado al Contrato, Orden de Compra o Convenio celebrado entre LAS PARTES, cuyo objeto es **SUMINISTRO DE ESCRITORIO PARA LOS ADMINISTRATIVOS Y DOCENTES PARA LA REALIZACIÓN DE SUS LABORES DIARIAS**, sujeto a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: Declaran LAS PARTES que quedan obligadas a apoyar las acciones que lleve a cabo el Estado panameño y la Dirección General de Contrataciones Públicas como ente administrador del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panama Compra”, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública.

SEGUNDA: LAS PARTES se comprometen a no ofrecer y no dar dádivas, sobornos o cualquier forma de beneficio, retribuciones o prebenda a servidores públicos que laboren en la entidad licitante y/o contratante, de forma directa o a través de sus dependientes, contratistas o terceros.

TERCERA: LAS PARTES se comprometen a no efectuar acuerdos o realizar actos o conductas que tengan por objeto la colusión, confabulación, componenda o complicidad con evidente o aparente mala fe, tanto en el respectivo procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación, de ser el caso, así como durante la ejecución del contrato o convenio celebrado entre las partes.

² Visible a foja 256 del expediente administrativo, así como en PanamaCompra.



CUARTA: LAS PARTES se comprometen a revelar la información que sobre el procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación N° 2025-1-39-01-08-CM-000276 y/o el Contrato, Orden de Compra o Convenio celebrado entre estas, soliciten las autoridades competentes de la República de Panamá, en materia de persecución de los delitos y/o fiscalización, regulación y control de los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como el examen, intervención, vencimiento y juzgamiento de las cuentas relativas a los mismos.

QUINTA: LAS PARTES se comprometen a comunicar a sus empleados, contratistas, subcontratistas y asesores el contenido del presente compromiso anticorrupción, explicar su importancia y las consecuencias de su incumplimiento por su parte y la de éstos.

SEXTA: Declaran LAS PARTES que conocen las consecuencias derivadas del incumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

SÉPTIMA: EL CONTRATISTA acepta que, en caso de incumplimiento comprobado del presente Pacto de Integridad, por su parte, sus empleados, representantes, asesores o de cualquier otra persona, que actué en su nombre o representación, no podrá ser tomado en cuenta para la adjudicación en el procedimiento de selección de contratista, y tampoco podrá ser formalizado el contrato o convenio respectivo.

Si producto de las correspondientes investigaciones administrativas, se comprobare el incumplimiento de este Pacto, durante la etapa de ejecución del contrato o convenio, será causal para la resolución administrativa de éste, sin perjuicios de las demás causales que se tengan por convenientes pactar en el contrato.

Cuando se trate de los contratos de Convenio Marco, será causal para la desactivación total del proveedor y todos sus productos y servicios ofertados a través de la Tienda Virtual, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

En los casos de desactivación total de la Tienda Virtual, EL CONTRATISTA deberá cumplir con las obligaciones emanadas de las órdenes de compra aprobadas previo a la desactivación, salvo que la Ley establezca un procedimiento distinto.

OCTAVA: Acuerdan LAS PARTES, que, en caso de subcontratación, los subcontratistas aceptan y se obligan al cumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

Para constancia de lo anterior se firma el presente documento a los tres (03) días del mes de Febrero de 2025.

POR LA ENTIDAD,

Milena Gómez Cedeño
Gerente Educativa

POR LA PARTE CONTRATANTE

ARNYA VILLARREAL
Ced. 4-748-22
Representante Legal
EASY OFFICE INC
RUC 1687363-1-683663 DV19

Es de suyo reconocer que el error se constata en la declaración cuarta (ver lo enmarcado dentro del círculo de color rojo), en donde la propuesta de EASY-OFFICE, INC por un número: el 6, se apartó de la identificación exacta del acto público de marras. Es decir, donde debió decir 2025-1-39-01-08-CM-000275, dijo 2025-1-39-01-08-CM-000276.

Ahora bien, este Tribunal es del criterio que pretender descalificar una propuesta con base en el error de un (1) número, conllevaría a la aplicación de criterios excesivamente formalistas, contrarios a los principios que rigen la contratación pública, que buscan garantizar, entre otras cosas, la eficacia y la celeridad en la adquisición de los bienes, obras y servicios.

En ese orden de ideas, el artículo 25 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

“Artículo 25. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos”.



Así también, en cuanto al *principio de economía*, la Ley de Contrataciones Públicas establece que *“las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir...³”*.

Mientras que al referirse al *principio de eficacia*, la misma excerta legal señala que *“los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados⁴”*.

En virtud de lo anterior, el error endilgado al *Pacto de Integridad* presentado por la proponente EASY OFFICE, INC., es un defecto de forma que no incide en la validez de su propuesta, ni constituye un aspecto importante para la decisión final, puesto que en el análisis del documento, previamente citado, advertimos que en el apartado correspondiente a las generales del mismo, la proponente estableció correctamente el N° de acto público, así como el objeto contractual, y atendió todos y cada uno de los compromisos que deben asumir quienes aspiran a contratar con el Estado.

Así las cosas, no cabe duda de que la representante legal de EASY OFFICE, INC., al suscribir y presentar el *Pacto de Integridad* que nos ocupa, se comprometió a atender los *principios de transparencia y anticorrupción* exigidos en el pliego de cargos, en congruencia con lo consignado en la Ley 22 de 2006 y su reglamento⁵.

Como quiera que, en el apartado *Criterios de Interpretación* de la presente resolución, citamos el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, sobre la simplificación de los trámites y ausencia de formalismos, resulta oportuno citar la Sentencia de 11 de julio de 2008, de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Jacinto Cárdenas, en Demanda Contencioso Administrativa de indemnización. Veamos:

“Debemos indicar que estos excesos de formalismos no deben atiborrar nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, y mucho menos servir de fundamento para impedir el acceso al reconocimiento de derechos; y es que nuestra propia Constitución Política, supremo cuerpo normativo de nuestro país señala propiamente en su artículo 215, como inspiración para las leyes procesales que se aprueben, la simplificación de los trámites, la economía procesal y la ausencia de formalismos.

En este sentido el Catedrático del Derecho Administrativo Jesús González Pérez, en su artículo el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el Formalismo Judicial, señaló lo siguiente:

“Las formalidades procesales han de entenderse siempre para servir a la justicia, garantizando el acierto de la decisión jurisdiccional: jamás como obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento de sentencia acerca de la cuestión de fondo, y así obstaculizar la actuación de lo que constituye la razón misma de ser de la Jurisdicción”.

Estas son las palabras de la E. de M. de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956. Se consagraba así el principio antiformalista, proyección del más amplio de tutela jurisdiccional efectiva y se trataba de poner fin a una jurisprudencia exageradamente formalista que conducía a inicuas

³ Numeral 2 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006.

⁴ Artículo 29 de la Ley 22 de 2006.

⁵ Numeral 19 del artículo 15 de la Ley 22 de 2006 y artículo 24 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.



situaciones de injusticia, jurisprudencia que había llegado a inventarse requisitos de admisibilidad absurdos, sin sentido. Y es que, así como en otros ordenamientos jurídicos ha sido la jurisprudencia la que ha ido haciendo realidad las garantías procesales del ciudadano frente a las Administraciones públicas, configurando un eficaz sistema contencioso-administrativo a través de una lenta pero progresiva evolución, en el nuestro -salvo contadas excepciones- ha sido el legislador el que ha tenido que ir depurando la regulación del proceso administrativo a base de normas. Muchas veces teniendo que rectificar direcciones jurisprudenciales nefastas. Y, como no era infrecuente que estas aberraciones estuvieran firmemente arraigadas, hubo de hacerlo a costa de la técnica legislativa, obligando a redactar leyes en términos tan reiterativos que resultarían inexplicables sin conocer las causas".

Como vemos, el ilustre autor critica los excesos de formalismos que impiden la tutela judicial efectiva, siendo que la misma se encuentra comprendida por un triple enfoque: El libre acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirlo, el derecho a obtener una sentencia de fondo, es decir motivada y fundada, en un tiempo razonable, y que esa sentencia se cumpla, o sea a la ejecutoriedad del fallo.

La anterior composición tiene como punto de partida el acceso a la jurisdicción y al proceso, sin el cual no podrían darse los demás postulados de la tutela judicial efectiva, por lo cual es de suprema importancia no negar el acceso a la misma por meros formalismos los cuales no impiden de manera alguna la tramitación del proceso, y mucho menos son causales de nulidades procesales.

Debemos resaltar que, aunque los requisitos y formas cumplen un objetivo importante en todo procedimiento, no toda irregularidad formalista puede verse convertida en un obstáculo insuperable para la tramitación del proceso, ya que esto devendría en la imposibilidad del ejercicio de la acción, impidiendo con esto el reconocimiento de derechos establecidos en la ley substancial".

Así también, respecto al análisis que nos ocupa, este Tribunal se ha pronunciado como a continuación:

Resolución N°130-2024-Pleno/TACP de 2 de agosto de 2024 (Decisión).

"Al revisar minuciosamente el contenido del "Pacto de Integridad" presentado por el adjudicatario, se constata que, sustancialmente reúne los requisitos de fondo que establece la normativa mencionada ut supra, en tanto, más bien, nos encontramos ante una problemática de forma, como lo es el error de la calificación del documento y número de acto.

En ese sentido, es fundamental rememorar que la informalidad es uno de los principios descolantes del derecho administrativo, por ello, mal pudiera este Tribunal permitir que un error de forma degenere la realización de un derecho evidente, más aún, cuando los Tribunales Administrativos a la hora de aplicar las normas y requisitos formales deben ceñir sus decisiones a los principios "*Pro actione*", Conservación de los actos, y, de Informalidad, para la consecución de una tutela judicial efectiva.

De manera que, no podemos permitir que se imponga la forma sobre el fondo, además de que, las formas no son ilimitadas y estas pierden su función cuando se alejan de la finalidad para la cual fueron creadas, convirtiéndose en rituales rigurosos y tediosos que turban finalmente la justicia real.

En lo tocante al informalismo, el jurista Javier Sheffer, en su obra Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, explica que:

"Los agentes públicos son quienes además de aplicar y cumplir el procedimiento deben en esa tarea de restringir al mínimo los requisitos de formas innecesarios, que tienden a embotar y aletargar el trámite administrativo, así como favorecer el desaliento de los administrados, que buscan respuestas concretas a peticiones. Los artículos 47 y 138 de la Ley 38 de 2000 tienden a la "simplificación del proceso.



Este informalismo debe entenderse fundamentalmente a favor del administrado, lo que significa, por ejemplo, que si la petición no reúne algún requisito no indispensable puede postergarse su cumplimiento, sin que ello constituya un obstáculo para que el trámite prosiga. Otra de sus aplicaciones prácticas son: no es menester calificar jurídicamente las peticiones; es excusable la calificación errónea de los recursos; el señalamiento de un destinatario (autoridad) equivocada del recurso no afecta la procedencia del mismo; los recursos deben interpretarse no conforme a la letra sino a la intención del recurrente". (Subraya el Tribunal).

Atendiendo a lo expresado por Sheffer, sería un desatino aceptar la teoría del recurrente, en cuanto que, es claro que el proponente adjudicado ha incurrido en un error de calificación del objeto y acto, situación que no es óbice para reconocer un derecho, ya que este documento puede ser reparado posteriormente al momento que sea perfeccionada la contratación, es más, nuestra propia normativa obliga a los proponentes, futuros contratistas, a entregar el "Pacto de Integridad" al momento de firmar el contrato, ergo, consideramos que esta inconsistencia no da pie a que se anule o se desestime este documento".

Resolución N°094-2024-Pleno/TACP de 28 de mayo de 2024 (Decisión)

"Dicho esto, huelga señalar que nuestra Constitución Política reconoce como principio procesal es de la «[s]implificación de los trámites, economía procesal y la ausencia de formalismos».

Algunos publicistas como Sheffer apuntan que, el antiformalismo busca que la administración restrinja al mínimo los requisitos de forma innecesarios que, más que todo, tienden a embotar y aletargar el trámite administrativo⁶.

Además, el citado autor señala que el principio de informalidad debe entenderse, fundamentalmente, a favor del administrado; de suerte que, si un documento no reúne algún requisito no indispensable, su cumplimiento puede ser postergado sin que ello constituya un obstáculo para que el trámite prosiga⁷.

En definitiva, estimamos que acoger la pretensión del recurrente o bien, considerar que la propuesta del adjudicatario debe ser descalificada porque en su Pacto de Integridad se estableció un número de resolución distinto al indicado en el modelo adjunto al pliego de cargos; sería tan injusto como impedir la tramitación de un recurso por haber sido erróneamente calificado o por no haberse especificado, apropiadamente, el título o nombre de la autoridad respectiva, actuaciones que —demás está decir— son contrarias al artículo 165 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general".

Resolución N°078-2022-Pleno/TACP de 16 de mayo de 2022 (Decisión)

"De manera que, al descartar la oferta de menor precio por un error baladí, se configura como un excesivo formalismo y se aparta del principio de eficacia que sustenta que "los sujetos del procedimiento de selección de contratista (operador de justicia y proponentes), así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados".

Y es que, a nuestra consideración, el descalificar o desalentar la presentación de buenas propuestas u ofertas, por meros formalismos, es tanto como actuar sin verdadero raciocinio y es, además, un poderoso fraude intelectual practicado sobre los intereses de la contratación pública.

⁶ Sheffer Tuñón, Javier Ernesto (2010): *Derecho administrativo y Derecho constitucional* (Ciudad de Panamá, Editorial Portobelo).

⁷ Ídem.



Siguiendo ese orden de ideas, este Tribunal considera que le asiste la razón a la parte actora, debido a que el error analizado no se configura como incumplimiento del pliego de cargos; decir lo contrario sería abiertamente incompatible con los fines de la contratación pública, ya que como se apreció la descripción del objeto contractual es correcta, la proponente estableció y se comprometió a cumplir los postulados de los principios de transparencia y anticorrupción, finalidad del *Pacto de Integridad* y, como se señaló previamente, consignó correctamente el N° de acto público en las generales del referido documento, así como en el resto de la documentación que conforma la propuesta presentada por la empresa EASY OFFICE, INC.

Como quiera que la propuesta presentada por la recurrente, EASY OFFICE, INC., es la tercera de menor precio y desestimado el único incumplimiento endilgado por la entidad, no presta mérito pronunciarnos respecto al cumplimiento o no de las restantes cinco (5) propuestas participantes, sin embargo, es menester resaltar, que la entidad cumplió con la Evaluación Técnica de propuestas, como se observa en el Informe de 19 de febrero de 2025, publicado en *PanamaCompra* el 28 de febrero de 2025.

Atendidas las disconformidades de la parte actora, en apego a la Constitución, a la Ley de Contrataciones Públicas, las leyes complementarias y a lo previamente valorado, le atañe a este Tribunal revocar el acto administrativo impugnado y adjudicar el acto de selección de contratista por contratación menor N° N°2025-1-39-01-08-CM-000275, con fundamento en el artículo 244 de la Ley 22 de 2006:

“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).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“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”. (Lo subrayado es nuestro).

En ese sentido, recordamos a la entidad que el acatamiento de lo resuelto por este Tribunal, a través de la presente resolución, conlleva **proseguir el procedimiento, es decir, proferir la orden de compra o contrato respectivo, su refrendo y notificación** a través de *PanamaCompra*.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“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”.

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 el Cuadro de Cotizaciones N°30 de 28 de febrero de 2025, proferido por el INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO (ITSE).

SEGUNDO: ADJUDICAR a EASY OFFICE, INC., el acto público N°2025-1-39-01-08-CM-000275, para el *"Suministro de escritorio para los administrativos y docentes para la realización de sus labores diarias"* (sic), por la suma de treinta y cuatro mil seiscientos setenta y ocho balboas con cuarenta y tres centésimos (B/34,678.43), por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-24-105394-0 de 11 de marzo de 2025, emitida por Óptima Compañía de Seguros, por el límite máximo de responsabilidad de siete mil quinientos balboas (B/.7,500.00), según la Diligencia de Consignación N°020-2025 de 17 de marzo de 2025, visible a folio 049 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER al INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO (ITSE), el expediente administrativo remitido a este Tribunal, mediante la nota N°ITSE-N-DAL-035-2025 de 24 de marzo de 2025, que reposa a foja 041 del expediente jurídico.

QUINTO: 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.

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: DISPONER la salida y archivo del expediente N°025-2025, previa anotación en el registro respectivo.

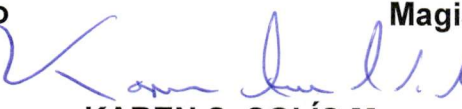
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022; Decreto Ejecutivo 975 de 15 de diciembre de 2017; y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

