



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 129-2025
RECURRENTE: COMPEL, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N° DG-006-2025 de 24 de julio de 2025, emitida por el Registro Público de Panamá, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2025-1-48-01-08-CM-000442.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución No. 135-2025-Pleno/TACP de 9 de septiembre de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer, en única instancia, de los recursos de impugnación presentados en contra del 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 7 de julio de 2025, el Registro Público de Panamá (en adelante, la entidad o la licitante) convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2025-1-48-01-08-CM-000442, para la **"ADQUISICIÓN, INSTALACIÓN, PUESTA EN MARCHA Y CAPACITACIÓN DE GUILLOTINA ELECTRÓNICA PARA EL LABORATORIO DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL ARCHIVO NACIONAL"**.

El precio de referencia se estableció en treinta y un mil treinta balboas (B/. 31,030.00), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 14 de julio de 2025, hasta las 10:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 15 de julio de 2025, el acto público de marras contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
COMPEL, S. A.	B/. 21,400.00
DATAKOM, S. A.	B/. 25,680.00



Posteriormente, el 17 de julio de 2025, se publicó en el “*PanamaCompra*”, el Informe de Subsanación en donde se constató que **DATACOM, S. A.**, subsanó los siguientes documentos: (i) Certificado de existencia de proponente, y (ii) Pacto de Integridad.

Acto seguido, el 22 de julio de 2025, se publicó el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas # 1, en donde se recomendó que el acto público de marras fuera adjudicado a **DATACOM, S. A.**, cuya propuesta cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En atención a ello, el 28 de julio de 2025, se publicó la Resolución N° DG-066-2025 de 24 de julio de 2025, mediante la cual se adjudicó el citado acto público a la proponente **DATACOM, S. A.**, por un monto de veinticinco mil seiscientos ochenta balboas (B/. 25,680.00).

En contra de ese acto administrativo, **COMPEL, S. A.**, interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el 6 de agosto de 2025, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el “*PanamaCompra*”.

Por ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 101-2025/TACP de 7 de agosto de 2025 (Admisión), publicada el 8 de agosto de 2025, en el “*PanamaCompra*”.

Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el cual fue publicada en el portal electrónico “*PanamaCompra*”, el 14 de agosto de 2025.

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y las pretensiones esbozadas por el recurrente en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el escrito de impugnación presentado, el apoderado legal de **COMPEL, S. A.**, solicita que el Tribunal le restituya el derecho vulnerado a su poderdante, en el sentido que se le adjudique el acto público de marras.

En lo medular, la recurrente fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la adjudicataria no cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y que su propuesta fue *“excluida de ser favorecidos (sic) con esta adjudicación, a pesar de haber cumplido con todo lo requerido en el pliego de cargos”*¹.
2. Sobre el particular, señala que su propuesta fue *“excluida, basado simplemente en subjetividades y apreciaciones personales por quienes*

¹ Al respecto, véase lo indicado en los hechos segundo y tercero del escrito de impugnación bajo análisis.



valoraron la propuesta, como lo es un error en el deletreo de la palabra sin que esto afectara el propósito de la nota"².

En este orden, considera que la entidad *"debió aportar correctamente el modelo a seguir ya que el aportado [...] era solo de llenar espacios y no se podía cambiar nada y había que ceñirse al modelo adjuntado en el pliego de cargos"*³.

3. Además, se opone al cargo de incumplimiento endilgado en su contra, relacionado con la presentación de un cronograma de trabajo, pues la entidad no aportó un modelo de cronograma a ser utilizado por los proponentes.

En este sentido, sostiene que *"la entidad debió aportar un modelo a seguir, pero ese es el cronograma que aportó (sic) nuestra representada basado en los pasos a seguir y el tiempo de entrega final, de 60 días que es el establecido en el pliego de cargos, parcializando la balanza hacia la otra empresa"*⁴.

4. Por último, considera que el adjudicatario incumplió el pliego de cargos, debido a que *"omití[jió] aportar información valiosa tanto en la propuesta electrónica como en el desglose de precio, como lo son **marca, casa productora, modelo y país de origen**, datos indispensables cuando se trata de adquisición de equipos, adicionalmente no indicaron los **120 días de duración de la oferta** y no aportaron la garantía del fabricante **según el modelo o patrón suministrado por la institución**".* (Lo resaltado es de la recurrente).

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, la licitante presentó el informe de conducta solicitado, el cual se publicó el 14 de agosto de 2025, en el *"PanamaCompra"*.

En este, luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que *"[e]l cronograma de Compel, S.A. si bien al final del formulario indica el plazo total contractual no indica la distribución de actividades en periodos de tiempo, solo se enuncia las mismas (sic). Por ello, no puede considerarse un cronograma"*⁵.

Asimismo, considera que *"[l]a nota de daños y perjuicios de Compel, S.A. dirigida al Registro Público (numeral 2 de Otros Requisitos", está escrita en tercera persona como haciendo referencia a otra nota, sin expresar que asume la responsabilidad"*⁶.

En adición a ello, sostiene que *"[l]a Carta Compromiso Compel, S.A. de Daños y Perjuicios, (numeral 7 de Otros requisitos) debió expresar que "releva" al Registro Público de responsabilidad. Sin embargo, manifiesta en su lugar que "revela", lo cual cambia el sentido de lo solicitado"*⁷.

De otra parte, rechaza los cargos de incumplimiento endilgados por la recurrente a la propuesta de la adjudicataria, pues la marca, casa productora, modelo y país de origen, no fueron *"establecido[s] en el pliego de cargos, ni el impugnante cita el*

² Op. Cit., hecho tercero.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

⁵ Véase lo indicado por la entidad en la pág. 3 del informe de conducta presentado.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.



*origen de este supuesto requisitos*⁸. Por lo anterior, sostiene que *“descalificar al proponente por la ausencia de algo no requerido en el pliego, constituiría un acto arbitrario e ilegal”*⁹.

De igual forma, en cuanto al presunto incumplimiento relacionado con los ciento veinte (120) días de duración de la oferta, la entidad indica que *“esto ya se encontraba en el numeral 3 del capítulo II del Pliego de Cargos y se considera reconocido con la aceptación del mismo”*¹⁰.

Además, considera que *“[n]o existe en el pliego ningún documento que requiera que otra vez se exprese la duración de la oferta. Es decir es aplicable la simplicidad el acto”*¹¹.

Por último, en relación con la garantía del fabricante, aduce que la adjudicataria *“aportó garantía del fabricante MBM”*¹².

En este orden, sostiene que *“es importante subrayar que en todo caso el principio de eficacia consagrado en el artículo 29 de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias, establece que sobre cualquier formalista debe prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación, en el presente caso la garantía aportada cumple con la exigencia exigida en el pliego de cargos”*¹³.

IV. PRUEBA DE OFICIO

Mediante la Resolución No. 059-2025-TACP de 27 de agosto de 2025 (Pruebas), el sustanciador se pronunció sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por la recurrente.

Además, por medio de esa misma resolución, el Tribunal ejerció la facultad que le concede el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en el sentido *“ordenar que se practiquen aquellas pruebas que se considere[n] oportunas o necesarias para esclarecer los hechos fundamentales para la decisión que deba adoptar”*.

En el presente caso, la prueba de oficio practicada consistió en la realización de una serie de preguntas a la Dirección General de Contrataciones Públicas (**DGCP**) destinadas a comprobar si la recurrente se encontraba o no inhabilitada para participar en procedimientos de selección de contratista y celebrar contratos públicos con el Estado.

Lo anterior, luego de haber advertido que, las personas que ejercen la representación legal de la ahora recurrente (**COMPEL, S. A.**), ocupaban los cargos de dignatario y representante legal de otra persona jurídica (**COMIPEL, S. A.**) que se encuentra inhabilitada por el término de dos (2) años por incurrir en falsedad de documentación, conforme a lo dispuesto en la Resolución No. DS-DJ-610-2024 de 18 de junio de 2024, emitida por la **DGCP**, publicada en el *“PanamaCompra”*, el 18 de julio de 2024.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Op. Cit., pág. 4.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.



En este orden, luego de la notificación correspondiente, la **DGCP** respondió las preguntas hechas por el sustanciador, mediante la nota N°. DGCP-DS-DJ-1643-2025 de 2 de septiembre de 2025, publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra".

A continuación, se explicitan las respuestas de la **DGCP** a las preguntas realizadas por el Tribunal, por medio de la Resolución No. 059-2025-TACP de 27 de agosto de 2025 (Pruebas).

a. Resultado de la prueba de oficio practicada por el Tribunal

Tal como se indicó *ut supra*, la **DGCP** respondió las preguntas hechas por el Tribunal, por medio de la nota N°. DGCP-DS-DJ-1643-2025 de 2 de septiembre de 2025, publicada en el "PanamaCompra".

En esta se indicó lo siguiente en relación con la primera pregunta realizada por el magistrado sustanciador, relacionada con la posibilidad de que **COMPEL, S. A.**, pueda o no participar como proponente en actos públicos de selección de contratista, tomando en consideración que está conformada por dos (2) personas que ostentaban los cargos de dignatario y representante legal de otra persona jurídica que se encuentra inhabilitada para contratar con el Estado:

Respuesta:

Para dar respuesta, consideramos pertinente reproducir el contenido del numeral 11 del artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual impone una incapacidad legal para contratar con el Estado sobre las personas que en su calidad de accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal, hubiesen formado parte de una persona jurídica inhabilitada, limitante que se extiende de igual manera sobre las personas jurídicas en que estos participen, mientras dure la inhabilitación. Veamos:

"Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, **siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:**

1...

....

11. Haber formado parte como accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación, así como las personas jurídicas en que estos participen, siempre que hayan ostentado uno de los cargos mencionados al momento de la inhabilitación".

(El resalto nos pertenece).

En conclusión, **no podrán** participar como proponente en un acto público de selección de contratista, toda vez que sobre ellos recae una incapacidad legal para contratar con el Estado.

De otra parte, la **DGCP** respondió lo siguiente en relación con la segunda pregunta hecha por el Tribunal, destinada a comprobar si las sanciones de inhabilitación alcanzan a sus accionistas, dignatarios, directores y/o representantes legales y si estos pueden, conformar otras personas jurídicas distintas a las sancionadas con la inhabilitación y a fin de participar, legítimamente, como proponentes en actos públicos de selección de contratista, mientras se encuentra vigente la sanción de que se trate:



Respuesta:

Como hemos expuesto en la respuesta anterior, la sanción de inhabilitación se extiende a los accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal, que hubiesen formado parte de una persona jurídica inhabilitada, limitante que también alcanza a la persona jurídica en la que participen, por lo que estos no podrán participar como proponentes en actos públicos de selección de contratistas mientras dure la sanción de inhabilitación, aún bajo el supuesto de que se conforme una nueva persona jurídica.

Por último, la **DGCP** respondió lo que sigue en torno a la tercera pregunta hecha por el sustanciador, con la que se buscaba comprobar si la sanción de dos (2) años aplicada a la empresa **COMIPEL, S. A.**, por medio de la Resolución No. DS-DJ-610-2024 de 18 de junio de 2024, puede afectar la condición de proponente de **COMPEL, S. A.**, tomando en cuenta que, la representación legal de esta última (**COMPEL, S. A.**) recae sobre dos (2) personas que ocupaban los cargos de dignatario y representante legal en el caso de aquella (**COMIPEL, S. A.**):

Respuesta:

Para dar respuesta, debemos iniciar indicando que luego de verificadas las constancias registrales en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en la sección de "Registro de Contratistas Inhabilitados", la empresa **COMIPEL, S.A.**, fue inhabilitada el día 18 de julio de 2024.

En cuanto a la empresa **COMPEL, S.A.**, se tiene que la misma se registró como proveedor en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 23 de agosto de 2024, observándose adicionalmente que las personas que ostentan los cargos de representante legal y dignatarios son las mismas que aparecen en la empresa **COMIPEL, S.A.**

Por lo tanto, debemos concluir que para la fecha en la que se registró la empresa **COMPEL, S.A.**, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

"PanamaCompra", pesaba sobre las personas que ostentan los cargos de representante legal y dignatarios una incapacidad legal para contratar con el Estado.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de resumir el resultado de la prueba de oficio practicada por el sustanciador, le corresponde al Tribunal analizar los hechos y las piezas que obran en autos para dilucidar un aspecto que si bien parece interlocutorio, es decir, que no resuelve el fondo del recurso de impugnación presentado, versa sobre el curso normal de la tramitación del indicado medio de impugnación.

En este orden, concluido el examen correspondiente, el Tribunal considera que lo procedente es anular la Resolución No. 101-2025/TACP de 7 de agosto de 2025 (Admisión), por la que se admitió el recurso de impugnación presentado, porque la parte actora se encontraba impedida para participar como proponente en el acto público de marras y, por ello, imposibilitada para interponer un recurso de impugnación ante esta instancia jurisdiccional.

En los párrafos subsiguientes se explican las razones por las que se ha llegado a esta conclusión.

a. Sobre la incapacidad legal para contratar y su alcance en relación con las personas que conforman las personas jurídicas que participan en los actos públicos de selección de contratista.

El recurso de impugnación se trata de uno de los medios recursivos contemplados en la Ley 22 de 2006, destinados a garantizar que los actos públicos atiendan los



elementos esbozados en el artículo 266 de la Constitución Política, según el cual “*en toda licitación [se debe asegurar] el mayor beneficio para el Estado y [la] plena justicia en la adjudicación*”.

Dicho recurso es definido en nuestro sistema jurídico como aquel que “*pueden interponer todas las personas naturales o jurídicas que se consideren agraviadas por una resolución u otro acto administrativo que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista o por una resolución u otro acto administrativo en el que se rechazan las propuestas o cualquier otro acto que afecte la selección objetiva del contratista*”. (Ley 22 de 2006, artículo 2, inciso 44).

En el caso de esta definición, se alude a la legitimación para la interposición del recurso en sentido amplio, es decir que puede recurrir todo el que tenga interés legítimo, o sea, un interés individual directamente vinculado al interés público y **protegido por el ordenamiento jurídico**¹⁴.

De otra parte, cabe resaltar que la definición expuesta anteriormente, es ampliada por el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, en donde se establece que “**[t]odos los proponentes** que se consideren agraviados por una resolución que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista [...], **podrán presentar recurso de impugnación** ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas acompañando las pruebas y anunciándolas al momento de formalizar la impugnación, si las hubiera”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Como se observa, esta última definición condiciona la interposición del recurso de impugnación al hecho de que, la persona natural o jurídica que se considera agraviada por la decisión de la entidad ostente la condición de proponente del acto público de que se trate.

De ello se intuye que, el derecho a recurrir es reconocido a favor de la persona que tenga la **condición legal de proponente** y no solo el afectado en sus intereses.

Siendo esto así, corresponde analizar qué entiende nuestro sistema legal en relación con dicho concepto, para lo cual es preciso enunciar la definición esbozada por la **DGCP** en la nota N°. DGCP-DJ-082-2021 de 22 de junio de 2021, en donde dispuso que son proponentes “*aquellas personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, [...] que aspiren a celebrar un contrato con el Estado, [...] los cuales deberán previo a la celebración del acto público correspondiente, inscribirse en el Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’*”. (Lo subrayado es del Tribunal).

No obstante, para los efectos de la Ley 22 de 2006, no basta con que las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar un contrato con el Estado se encuentren inscriptas en el registro de proponentes del “PanamaCompra”, pues, a ello, cabe añadir otras condiciones desarrolladas en el artículo 24 de esa excerta legal, relacionadas con la incapacidad legal para contratar, siendo especialmente aplicable al presente caso la contemplada en su inciso 11.

En efecto, el citado artículo de la Ley 22 de 2006, establece en el inciso 11 lo siguiente:

¹⁴ Ver definición de interés legítimo en el numeral 60 del artículo 201 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (ley 38 de 2000).



“Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho común y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:

1. (...)

11. Haber formado parte como accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación, así como las personas jurídicas en que estos participen, siempre que hayan ostentado uno de los cargos mencionados al momento de la inhabilitación”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

De ello se intuye que, cualquier persona, sea esta natural o jurídica, *puede* celebrar contratos públicos con el Estado, siempre que se encuentra inscrita como proponente en el “*PanamaCompra*” y no se encuentre incapacitada para celebrar contratos públicos o inhabilitada por haber incurrido en el incumplimiento de contratos administrativos o en falsedad de información o de documentación.

Adicionalmente, es de destacar que el inciso 11 del artículo 24 de la Ley 22 de 2006, establece que los efectos de las inhabilitaciones decretadas en contra de las personas jurídicas, no solo afectan a estas, sino también a las personas naturales que conforman, de suerte que “*sus accionistas, dignatarios, directores y/o representante[s] legal[es]*” se encuentren igualmente impedidos “*para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación*”.

En el caso bajo estudio, la disposición enunciada es de especial trascendencia, pues, si bien **COMPEL, S. A.**, no se encuentra directamente incapacitada para contratar con el Estado, dos (2) de las personas que integran su junta directiva sí lo están, habida cuenta que ocupaban los cargos de dignatario y representante legal de una persona jurídica sancionada con inhabilitación que se encuentra vigente.

Este es el caso de los señores Edmundo Eduardo Hernández Corcio y Edmundo Hernández Trehane, quienes figuran como representante legal y dignatario de la empresa **COMIPEL, S. A.**, sancionada con inhabilitación por la **DGCP** por el término de dos (2) años por incurrir en la presentación de documentación falta en el acto público No. 2023-1-27-0-99-LM-002881.

Para mayor abundamiento, conviene exhibir las partes medulares del acto contentivo de la sanción de inhabilitación impuesta por la **DGCP**, en contra de **COMIPEL, S. A.**, el cual es del tenor siguiente:



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN No. DS-DJ-610-2024

de dieciocho (18) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Por la cual se procede a la inhabilitación por la presentación de documentación o información falsa en el procedimiento de selección de contratista.

EL DIRECTOR GENERAL

en uso de sus facultades legales,

[...]



RESUELVE:

PRIMERO: **INHABILITAR**, a la empresa **COMIPEL, S.A** con RUC: 31736-191-244593, por el término de 2 años por incurrir en la presentación de documentación falsa en para la Licitación de Convenio Marco número 2023-1-27-0-99-LM-002881.

[...]

(Lo enmarcado es del Tribunal).

De acuerdo con lo indicado en el artículo 144 de la Ley 22 de 2006, la mentada resolución fue registrada en el “*PanamaCompra*”, el 18 de julio de 2024, surtiendo efectos jurídicos desde esta fecha hasta el 18 de julio de 2026, tal como se exhibe a continuación:

Empresas Inhabilitadas

Nombre Comercial	Razón Social	Institución afectada	Resolución	Periodo de la sanción	Representante Legal / Dignatarios
[...]					
35 COMIPEL, S.A.	COMIPEL, S.A.	DIRECCION GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS	Resolución No. DS-DJ-610-2024 de 18 de junio de 2024	18-07-2024 al 18-07-2026	

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Asimismo, es preciso destacar que, al ingresar en la columna que reza “*Representante Legal / Dignatarios*” del registro de empresas inhabilitadas, se despliega una imagen en donde se indican las personas que ocupaban los cargos de representante legal y dignatarios de las personas jurídicas objeto de esa sanción; siendo que, en el caso de **COMIPEL, S. A.**, esos cargos eran ejercidos por:

COMIPEL, S.A.

Representante Legal

Edmundo Hernández Corcio

Dignatarios

Ana Mercedes Hernández Corcio

Edmundo Adriano Hernández Trehane

(Lo enmarcado es del Tribunal).

En este orden de ideas, en tanto que los señores Edmundo Hernández Corcio y Edmundo Hernández Trehane ocupaban los cargos de representante legal y dignatario de la empresa **COMIPEL, S. A.**, la proponente **COMPEL, S. A.**, al estar conformada por ellos, se encuentra incapacitada para contratar con el Estado.

Veamos la composición de **COMPEL, S. A.**, a los fines de demostrar que los prenombrados señores Hernández Corcio y Hernández Trehane, participan de esta como su representante legal y director:



Registro Público de Panamá

FIRMADO POR: ALEXANDRA JUDITH ALABARCA
FECHA: 2025.02.17 10:17:06 -05:00
MOTIVO: SOLICITUD DE PUBLICIDAD
LOCALIZACION: PANAMA, PANAMA

Alexandra J. Alabarca

CERTIFICADO DE PERSONA JURÍDICA

CON VISTA A LA SOLICITUD

67570/2025 (0) DE FECHA 17/02/2025

QUE LA PERSONA JURÍDICA

COMPEL, S.A.

TIPO DE PERSONA JURÍDICA: SOCIEDAD ANONIMA
SE ENCUENTRA REGISTRADA EN (MERCANTIL) FOLIO Nº 155755606 DESDE EL LUNES, 19 DE AGOSTO DE 2024
- QUE LA PERSONA JURÍDICA SE ENCUENTRA VIGENTE

- QUE SUS CARGOS SON:

SUSCRIPTOR: EDMUNDO HERNANDEZ TREHANE
SUSCRIPTOR: CLARA ELIDIA ARJONA PINEDA

PRESIDENTE: EDMUNDO EDUARDO HERNANDEZ CORCIO
SECRETARIO: EDMUNDO HERNANDEZ TREHANE
TESORERO: ANA MERCEDES HERNANDEZ CORCIO
DIRECTOR: EDMUNDO EDUARDO HERNANDEZ CORCIO
DIRECTOR: EDMUNDO HERNANDEZ TREHANE
DIRECTOR: ANA MERCEDES HERNANDEZ CORCIO

AGENTE RESIDENTE: XIOMARA VERGARA GONZÁLEZ

**- QUE LA REPRESENTACIÓN LEGAL LA EJERCERÁ:
EL PRESIDENTE O EN SU DEFECTO EL SECRETARIO.**

- QUE SU CAPITAL ES DE 10,000.00 DÓLARES AMERICANOS
EL CAPITAL SOCIAL ES DE \$10,000.00, DIVIDIDO EN CIENTO ACCIONES DE UN VALOR NOMINAL DE \$100.00 CADA UNA. ACCIONES: NOMINATIVAS

- QUE SU DURACIÓN ES PERPETUA
- QUE SU DOMICILIO ES PANAMÁ, DISTRITO DAVID, PROVINCIA CHIRIQUÍ

ENTRADAS PRESENTADAS QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO

NO HAY ENTRADAS PENDIENTES.

EXPEDIDO EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ EL LUNES, 17 DE FEBRERO DE 2025 A LAS 8:55 A. M..

NOTA: ESTA CERTIFICACIÓN PAGÓ DERECHOS POR UN VALOR DE 30.00 BALBOAS CON EL NÚMERO DE LIQUIDACIÓN 1405015157

(Lo enmarcado es del Tribunal).

La conclusión esbozada anteriormente, fue confirmada por la **DGCP** en su respuesta a la tercera pregunta hecha por el sustanciador, en donde expuso lo siguiente en torno a si la sanción de inhabilitación impuesta a **COMPEL, S. A.**, afecta la condición de proponente de **COMPEL, S. A.**, atendiendo que, la representación legal de esta última recae sobre dos (2) personas que ocupaban los cargos de dignatario y representante legal de aquella:

Respuesta:

Para dar respuesta, debemos iniciar indicando que luego de verificadas las constancias registrales en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en la sección de "Registro de Contratistas Inhabilitados", la empresa **COMPEL, S.A.**, fue inhabilitada el día 18 de julio de 2024.

En cuanto a la empresa **COMPEL, S.A.**, se tiene que la misma se registró como proveedor en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 23 de agosto de 2024, observándose adicionalmente que las personas que ostentan los cargos de representante legal y dignatarios son las mismas que aparecen en la empresa **COMPEL, S.A.**

Por lo tanto, debemos concluir que para la fecha en la que se registró la empresa **COMPEL, S.A.**, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", pesaba sobre las personas que ostentan los cargos de representante legal y dignatarios una incapacidad legal para contratar con el Estado.

(Lo enmarcado es del Tribunal).



En ese mismo sentido se pronunció la **DGCP** en la Resolución N° DS-DF-1109-2023, dictada con motivo de una acción de reclamo presentada por una empresa compuesta por directores y dignatarios sobre los que pesaba una sanción de inhabilitación impuesta a otra persona jurídica, la cual se encontraba vigente.

A los fines de esta resolución se produce lo indicado por ese órgano de control, al respecto:

“Que la participación de los proponentes en los actos públicos que celebran las entidades bajo el ámbito de aplicación del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, está condicionada a la presentación y cumplimiento de diversos requisitos, entre los cuales se encuentra la aportación de la referida declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica que participa, en la que se deberá certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, es decir, que no se encuentran comprendidos en ninguna de las causales establecidas en el artículo 24 del citado Texto Único”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Es así como, a criterio de este órgano de control, la proponente **COMPEL, S. A.**, se encuentra incapacitada para contratar con el Estado, pues, tal como lo indica la **DGCP**, “para la fecha en la que se registró [...] en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’, pesaba[n] sobre las personas que ostentan los cargos de representante legal y dignatarios [esto es, los señores Hernández Corcio y Hernández Trehane] una incapacidad legal para contratar con el Estado”.

b. Sobre los efectos de la inhabilitación, la condición de proponente y el presupuesto de la capacidad para comparecer en el proceso.

Llegados a este punto, corresponde analizar qué impacto tiene la sanción de inhabilitación en la condición de proponente de un acto público y si esto puede afectar la legitimidad procesal de **COMPEL, S. A.**, para acudir a este órgano jurisdiccional.

En cuanto al impacto o efecto de la inhabilitación, corresponde analizar lo indicado en el artículo 144 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 144. Efectos de la inhabilitación. Los contratistas inhabilitados no podrán participar en ningún procedimiento de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación (...)”. (Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).

En adición a ello, cabe resaltar lo que establece el artículo 216 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, sobre el registro de inhabilitados:

“Artículo 216. Registro de inhabilitados. La Dirección General de Contrataciones Públicas llevará un registro de los contratistas inhabilitados, que contendrá la identificación de la persona natural o jurídica y el período de la sanción.

Serán incluidos en el registro de inhabilitados, todas las personas naturales o jurídicas, incluyendo a sus accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal, que mediante resolución administrativa debidamente ejecutoriada sean sancionadas con la inhabilitación. La inclusión en el registro de inhabilitados deberá hacerse dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de la resolución”. (Lo subrayado es del Tribunal).

De lo anterior se intuye que, **COMPEL, S. A.**, al estar integrada por personas que conformaban otra persona jurídica sancionada con una inhabilitación vigente, no



puede participar como proponente “*en ningún procedimiento de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado*”, lo que a su vez afecta su capacidad para interponer recursos en contra de actos dictados en la etapa de selección.

Lo anterior, por cuanto que, tal como se indicó *ut supra*, uno de los requisitos para la interposición del recurso de impugnación es que, la persona natural o jurídica que se siente agraviada por la decisión de la licitante ostente, de forma legítima, la condición de proponente en el acto de que se trate.

En efecto, como lo documenta Araúz, para que una persona pueda constituirse como parte en un proceso, es indispensable que tenga “[c]apacidad de goce [lo] [q]ue significa ser sujeto de derechos y obligaciones”¹⁵. (Lo subrayado es del Tribunal).

Esto guarda relación con la capacidad de acción procesal que, en palabras del citado autor, implica “*un derecho (público, subjetivo, abstracto) que el Estado otorga a las personas para que cuando vean afectados o violados sus derechos acudan a la jurisdicción y presenten o planteen su pretensión en búsqueda de una decisión judicial*”¹⁶.

Como se observa, el ejercicio de la acción procesal está sujeto a que, la persona en cuestión “goce” del derecho a interponer el recurso, mismo que, en nuestro sistema de contratación pública, ha sido otorgado por el legislador a los proponentes (legítimos) del acto público.

Lo expuesto en relación con la legitimidad procesal de quienes desean controvertir las decisiones de la administración, está regulado en la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, en donde se establece, en relación con el recurso de reconsideración, lo siguiente:

“Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Ese mismo principio está consagrado en el artículo 172 de la citada excerta legal, que establece lo que sigue en torno a la presentación del recurso de apelación en la vía gubernativa:

“Artículo 172. La autoridad de primera instancia será la competente para decidir si el recurso interpuesto es o no viable, para lo cual deberá determinar si el apelante está legitimado legalmente para recurrir; si la resolución o acto impugnado es susceptible del recurso; y si éste fue interpuesto en término oportuno”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Como se observa, la legitimidad legal o procesal para recurrir constituye un presupuesto para la interposición de cualquier recurso destinado a controvertir un acto administrativo. La falta de ésta impide que una persona pueda ser considerada como parte en un proceso y, por tanto, que los entes de control jurisdiccional resuelvan, en el fondo, sus pretensiones.

En el presente caso, el Tribunal expidió una resolución de admisión en atención a un recurso de impugnación presentado por **COMPEL, S. A.**

¹⁵ ARAÚZ, Heriberto (2019): *Introducción al derecho procesal*. Imprenta Articsa, Ciudad de Panamá.

¹⁶ ARAÚZ (2019), p. 157.



Empero, durante la tramitación de este, en ejercicio de su función fiscalizadora (Decreto Ejecutivo N°. 439, 2020, artículo 266) advirtió que esa empresa no puede ser considerada como proponente y recurrente del acto, porque está conformada por dos (2) personas naturales incapacitadas para contratar con el Estado, en tanto que formaban parte de **COMIPEL, S. A.**, la cual se encuentra inhabilitada por incurrir en falsedad de documentación.

Siendo esto así, lo procedente es anular la Resolución N° 101-2025/TACP de 7 de agosto de 2025 (Admisión), emitida por el Tribunal, por falta de legitimidad o ilegitimidad de personaría, con sustento en el artículo 733 del Código Judicial de Panamá (aplicable, supletoriamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 22 de 2006) que, en su inciso 3, indica lo siguiente:

“733. Son causales de nulidad comunes a todos los procesos:

1. (...)

3. La ilegitimidad de la personería”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Lo anterior, en concordancia con los artículos 166 y 168 de la Ley 22 de 2006, que establecen:

*“Artículo 166. **Causales de nulidad absoluta.** Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”. (Lo subrayado es del Tribunal).*

*“Artículo 168. **Declaratoria de nulidad.** La nulidad se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso. No prosperará si es posible reponer el trámite o subsanar la actuación”. (Lo subrayado es del Tribunal).*

En definitiva, la anulación de la Resolución N° 101-2025/TACP de 7 de agosto de 2025 (Admisión), deviene de la falta de legitimación procesal de **COMPEL, S. A.**, conforme a lo dispuesto en los artículo 170 y 172 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, en concordancia con los artículos 166 y 168 de la Ley 22 de 2006, en donde se establecen que “[l]a[s] nulidad[es] se decretará[n] cuando ello sean absolutamente indispensable para evitar [...] afectación de derechos de terceros”.

En este orden, la anulación de decreta “para restablecer el curso normal del proceso” (Ley 22, 2006, artículo 168) que, en este caso, consiste en la formalización del contrato u orden de compra con la adjudicataria, habida cuenta que, el recurso presentado por **COMPEL, S. A.**, no debió ser admitido por este Tribunal ni debió ostentar la condición de proponente, en tanto que, su representante legal y dignatarios, se encuentran inhabilitados para participar en acto públicos y celebrar contratos con el Estado, hasta el 18 de julio de 2026.

c. **Sobre la importancia de la verificación de la capacidad de los proponentes para contratar con el Estado en la etapa precontractual y la necesidad de que se complementen las funcionalidades del “PanamaCompra”, relacionadas con el registro de las sanciones de inhabilitación.**



Antes de decretar la anulación de acto de admisión del recurso, conviene resaltar las disposiciones de la Ley 22 de 2006 y su reglamento que deben ser tomadas en cuenta por la licitante, para evitar situaciones como las acontecidas en el presente caso.

En efecto, la actuación realizada por **COMPEL, S. A.**, ha defraudado todo el sistema de contratación pública.

Este se basa en la buena fe de los proponentes, en virtud del cual se han desarrollado varios principios como el de *presunción de autenticidad de documentos*, reconocido en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Sin embargo, lo sucedido, devela la necesidad de que la licitante adopte medidas preventivas, a fin de dar cumplimiento al artículo 8 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que dice lo siguiente:

“Artículo 8. Incapacidad legal para contratar. (...)

Cuando la entidad licitante determine, antes de la adjudicación, que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado desestimaré la propuesta motivándolo en la resolución que pone fin a la etapa precontractual”. (Lo subrayado es del Tribunal).

El artículo citado del reglamento establece que las entidades deben desestimar “*en la resolución que pone fin a la etapa precontractual*”, las propuestas presentadas por proponentes inhabilitados cuando “*determine[n] [...] que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado*”.

Y si bien esa disposición establece la obligación de las licitantes de desestimar las ofertas así presentadas; no es menos cierto, que nuestro ordenamiento jurídico, adolece de *disposiciones claras* que determinen en qué fase del procedimiento se debe llevar a cabo la verificación de capacidad legal de contratación.

Posiblemente ello obedezca a que, si un proponente presenta una propuesta, se debe presumir que no se encuentra inhabilitado, pues, para ello, debió haberse registrado como tal en el “*PanamaCompra*”.

Empero, resultaría conveniente explorar una modificación a la ley, a fin de que, en el acto de apertura de propuesta, las entidades verifiquen la capacidad para contratar de los proponentes y en caso de que adolezcan de ella, se proceda con el rechazo de las propuestas así presentadas para evitar que llegue a la fase de verificación.

En igual sentido, se destaca la necesidad de que la **DGCP** complemente el sistema de registro de inhabilitados a fin de que, cuando esa sanción recaiga sobre personas jurídicas, el sistema impida que las personas naturales que la conforman participen como proponentes, por medio de otras personas jurídicas, en actos públicos de selección de contratista, mientras dure la inhabilitación.

Ello, para dar cumplimiento a lo que dice el inciso 11 del artículo 24 de la Ley 22 de 2006, se encuentran inhabilitadas para contratar con el Estado por “[h]aber formado parte como accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación”.



En igual sentido, se insta a la licitante para que actúe de acuerdo con lo indicado en los artículos 9 y 10 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, los cuales se reproducen para su consideración:

“Artículo 9. Investigación sobre falsedad de información o documento. Cuando la entidad advierta o se le advierta que se ha proporcionado información o documentación falsa dentro del procedimiento de selección de contratista, llevará a cabo una investigación para determinar la falsedad administrativa”.

“Artículo 10. Trámite de inhabilitación por falsedad de información o documentación dentro del procedimiento de selección de contratista. Cuando la entidad licitante compruebe, mediante las normas del procedimiento administrativo general en materia de pruebas, que se han aportado documentos o información falsa, dentro del procedimiento de selección de contratista, en contravención del principio de presunción de la autenticidad, estos se considerarán inválidos y no producirán efectos jurídicos; en consecuencia, la entidad emitirá una resolución en la que aplicará la sanción de inhabilitación, la cual una vez notificada a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra y ejecutoriada, será remitida a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para el registro correspondiente.

La sanción también se impondrá cuando de oficio o a petición de parte interesada, la entidad licitante compruebe que las personas naturales o jurídicas aporten con su propuesta información o documentación falsa en el procedimiento excepcional de contratación o en el procedimiento especial de contratación.

La sanción de inhabilitación podrá ser por un periodo de dos a cinco años”.

Lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 23 de la Ley 22 de 2006, que dice:

“Artículo 23. Obligaciones y deberes del contratista. Son obligaciones del contratista las siguientes:

1. (...)

7. Ser legalmente responsable por haber ocultado, al contratar, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa” (Lo subrayado es del Tribunal).

Por último, el Tribunal considera prudente ejecutar la fianza de recurso de impugnación presentada por **COMPEL, S. A.**, pues su actuación no solo denota mala fe, sino que dilató el procedimiento, pudiendo, incluso, haber causado un daño a la adjudicataria, en caso de que no se hubiera advertido que, quienes conforman la personería jurídica de esa empresa, se encuentran impedidos para contratar con el Estado, conforme a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 24 de la Ley 22 de 2006.

Lo anterior, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que dice:

“Artículo 246. Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero”.

VI. Conclusión General: impedimento procesal para este Tribunal de proferir una decisión de mérito, por falta de un presupuesto procesal de capacidad para ser recurrente.



Conclusión específica: este Tribunal por vía de esta decisión interlocutoria, declara su imposibilidad de pronunciarse en el fondo, dada la ausencia de capacidad de parte del “recurrente” para comparecer ante este ente de control.

Una regla de derecho procesal es la que aconseja desatender los actos petitorios que carezcan de seriedad, así como aquellos promovidos por personas que carecen de capacidad para ser parte o de capacidad procesal¹⁷.

En este giro conceptual, el maestro Jaime Goldschmidt desaconseja atender el fondo de una petición basado en la siguiente regla: *“cuando una situación en la que se base la admisibilidad o la fundabilidad de un acto de obtención (es decir un recurso o petición), se hubiere producido por mala fe de la parte interesada, se dará por no producida la situación, y el acto de obtención se rechaza por inadmisible o no fundado”*¹⁸.

En este sentido, los efectos procesales del recurso de impugnación presentado por una persona incapaz o, en el caso, inhábil; no habrán de subsistir debido a un vicio declarado en la legislación sustancial de contrataciones públicas¹⁹, el cual es, más que nada, una prohibición y a la vez un obstáculo: el de no poder hacer parte de procedimientos de selección o de contratación, por ser una persona natural, incurso en inhabilitación específica.

En ese sentido, es de suyo afirmar que, si la ley sustancial (de contratación pública en el caso), prohíbe el ejercicio de la participación en calidad de proponente, dicha prohibición alcanza a los actos realizado en fraude o simulación de la indicada incapacidad; ya que, de lo contrario, no tendría eficacia jurídica la prohibición principal del acto de participación en la convocatoria pública para contratar.

Precisamente a este respecto artículo 8 del reglamento de la Ley 22 de 2006²⁰, establece que: *“Cuando la entidad licitante determine, antes de la adjudicación, que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado **desestimará la propuesta** motivándolo en la resolución que pone fin a la etapa precontractual”*.

Esta desestimación de la propuesta implica pues, su invalidación por falta de uno de los elementos esenciales de todo acto jurídico: la capacidad para actuar.

Asimismo, de esta idea axial deriva que, la propuesta para ser válida debe ser otorgado por persona capaz de cambiar la mera expectativa de su propuesta, al derecho de ser contratista del Estado. O en sentido contrario, no son eficaces los actos jurídicos precontractuales, ejercidos por personas absolutamente incapaces por su dependencia a una inhabilitación precedente.

En efecto, en este caso, la declaratoria de incapacidad viene dada por una norma material y es definida como una acción grave que produce la invalidación de la facultad o aptitud para convenir con la Administración. No se trata de una mera irregularidad, dado que la propia norma infringida (el artículo 24, numeral 11), la

¹⁷ A este respecto, ver lo indicado, por ejemplo, por el maestro Jaime Goldschmidt., Teoría General del Proceso., Editorial Labor. S.A., Madrid., pagina 158.

¹⁸ Goldschmidt: Teoría General del proceso. 161.

¹⁹ A este respecto es aplicable la fórmula de que son nulos los actos otorgados por personas, a quienes la ley sustancial prohíbe el ejercicio del acto de participación en la selección del contratista o de contratación.

²⁰ Nos referimos al Decreto Ejecutivo No. 439 De 10 de septiembre de 2020, publicado en la Gaceta Oficial Digital, No. 29112 del lunes 14 de septiembre de 2020.



identifica como una mera insuficiencia para ser proponente y, por tanto, contratante del Estado.

Y es que, la Ley Sustancial de Contratación Pública viene a establecer concretamente la sanción para el que, habiendo sido declarado inhábil, insiste en actuar ante la actuación contractual del Estado, vulnerando así su incapacidad.

Esta es pues una abolición insanable de la posibilidad de ser sujeto de la contratación pública, dado que, la consecuencia misma del incumplimiento de la ley sustancial (la incapacidad para contratar), hace que no se produzca uno de los presupuestos procesales de capacidad para recurrir, al no poder ser proponente. En otros términos, la ausencia de capacidad para contratar impide a una persona poder participar como proponente, y a su vez, el ser proponente es un presupuesto fundamental para presentarse ante el Tribunal de Contrataciones Públicas como recurrente en “*impugnación*”.

Ciertamente, un aspecto relacionado con este tipo especial de nulidad es que, no es manifiesta, es decir, ostensible, visible ni patente, lo que significa que para hacer patente u ostensible el vicio se requiere integrar las razones de nulidad de la propuesta, al sujeto que la presenta, es decir, al proponente, en el sentido de ser una persona física o natural. Y, asimismo, al no poderse presentar una propuesta, no se cumpliría con el presupuesto procesal de todo recurso de impugnación de ser interpuesto por un proponente.

Esto último según lo establecido en el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, en el sentido de que “[t]odos **los proponentes** que se consideren agraviados por una resolución que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista o por una resolución o acto administrativo en el que se rechazan las propuestas o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, en el cual consideren que se han cometido acciones u omisiones ilegales o arbitrarias, podrán presentar recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas acompañando las pruebas y anunciándolas al momento de formalizar la impugnación, si las hubiera”. (La negrita es del Tribunal).

En este orden de ideas el concepto de nulidad manifiesta no reside, como afirma Eduardo A. Zannoni²¹, “*en la visibilidad —u ostensibilidad visual— del vicio que afecta el negocio (jurídico), sino en la posibilidad de subsumir ese vicio en una hipótesis normativa prevista, sin sujeción a una previa e imprescindible valoración de circunstancias contingentes para detectarlo*”. En otras palabras, la nulidad deviene de la revisión de la legalidad especial de la cual deriva la descripción del vicio. Como en este caso, que la descripción del vicio proviene de la regulación especial de las incapacidades legales para contratar, previstas en la Ley 22 de 2006.

Así las cosas, la sanción de incapacidad para contratar establecida en el numeral 11 del artículo 24 de la Ley 22 de 2006, desemboca en una nulidad legal específica y especial, para lo cual habría que atenerse en lo dispuesto en el artículo 166 de la misma ley que a la letra señala:

“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de

²¹ Zannoni, Eduardo., Ineficacia y nulidad de los actos jurídicos., Editorial Astrea., Buenos Aires., 1996., página 176.



nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona". (El resalto es del Tribunal).

En este mismo orden de ideas, el artículo 168 de la Ley 22 de 2006 advierte que "la nulidad se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso".

En otras palabras, la nulidad en el procedimiento administrativo contractual tiene su razón esencial en:

1. La protección del derecho de defensa de los posibles afectados (los que ostenten un interés legítimo).
2. La protección de derechos sustanciales (ya no solo del derecho a la defensa), de posibles interesados legítimos.
3. Para que el procedimiento administrativo retome su cauce y no se desvirtúen sus fines.

A este respecto es de suyo advertir que según doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Justicia, las nulidades absolutas, "tienen de particular que **pueden ser declaradas de oficio** y no pueden sanearse ni convalidarse"²². (La negrita es nuestra).

Sobre lo mismo, el artículo 1143 del Código Civil establece que "la nulidad absoluta puede **y debe** ser declara por el juez, aun sin petición de parte". (La negrita es nuestra).

En el caso presente, el aceptar que una persona evidentemente incurso en la prohibición del numeral 11 del artículo 24, siga participando de la gestión contractual del Estado, implica el desconocimiento de la base misma de lo fines ontológicos del procedimiento pre y contractual. Es decir, que, sería tanto como participar de la desviación de los fines objetivos del procedimiento de selección de contratista.

Respecto de la idea procedente, el maestro Hernando Morales Molina tiene dicho:

"El principio quiquid contra legem fit nullum est, pretende fundarse en la naturaleza del derecho procesal, que como en general el derecho administrativo, de cuya índole participa, mira los actos jurídicos con criterios objetivos, siendo por tanto, característicamente formal, de modo distinto a como lo que hace el derecho privado, que tiene especialmente en cuenta el aspecto subjetivo de esos mismos actos, y como la forma de los actos jurídicos ha sido establecida en interés general, esto es, que constituye una garantía de orden público..."

Así las cosas, se piensa con razón que las nulidades derivan de la mayor importancia que le da el ordenamiento jurídico a la gravedad de la infracción, así, por ejemplo, si el ordenamiento pretende desterrar las prácticas abusivas, las componendas o el padrinazgo, mal podría aceptarse la presencia de personas jurídicas de fachada o la simulación, como medio de encubrir incumplidores de contratos estatales.

En el caso de la incapacidad legal para contratar, el principio jurídico axial es que, la regulación y sus operarios, no permitan la creación de empresas de fachada para simular una regularidad y compromiso con la ejecución contractual, cuando en

²² A modo de ejemplo ver el fallo de 24 de febrero de 1995 proferido por el Primer Tribunal Superior, dentro del proceso ordinario seguido por José F Cohen en contra de Xindrach Production S.A., reseñado en la Revista Juris, del año 4., Tomo I., Volumen 2, pagina 8, de la editorial Sistemas Jurídicos S.A.

realidad ocultan un prolongado prontuario o historial de incumplimientos y abandono de obras cruciales para los intereses sociales.

Por las consideraciones previamente esgrimidas, este Tribunal se ratifica en que, habida cuenta la nulidad especialmente involucrada en la presente causa, lo correspondientes es **vuelve las cosas al mismo o igual estado en que se hallaban antes del acto anulado**; es decir, que se sostenga lo actuado por la entidad. En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR los efectos de la Resolución N° 101-2025/TACP de 7 de agosto de 2025 (Admisión), emitida por el Tribunal, por razones enunciadas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la ejecución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No. 022221, expedido por Global Bank, del 6 de agosto de 2025, por la suma de tres mil ciento tres balboas (B/. 3,103.00), según lo indicado en la Diligencia de Consignación de Fianza de Impugnación No. 102-2025, visible a foja 031 del expediente jurídico.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo original del Registro Público de Panamá, correspondiente al acto público de marras, el cual consta de un (1) tomo con un total de ciento sesenta y un (161) fojas útiles; enviado al Tribunal, mediante la nota N°. DC-067-2025 de 18 de agosto de 2025, visible a foja 050 del expediente jurídico.

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

QUINTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución no admite recurso alguno.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 129-2025, 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 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por [F]
LEE DUQUE NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2025.09.09
16:00:40 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

