



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
PLENO



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 217-2025

RECURRENTE: CMI CONSTRUCTION CORP.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN 587 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2025, POR LA CUAL EL PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS DEL MINISTERIO DE SALUD, ADJUDICÓ LA LICITACIÓN PÚBLICA N°2025-0-12-27-08-LP-000466.

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO ADOLFO LANDERO

RESOLUCIÓN N°010-2026-Pleno/TACP de 26 de enero de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El Patronato del Hospital Santo Tomás del Ministerio de Salud (la entidad o MINSA o PHST), convocó el 26 de agosto de 2025, el acto de selección de contratista por licitación pública N°2025-0-12-27-08-LP-000466, a través de “PanamaCompra”, para el servicio de “SERVICIO DE ESTUDIO PREVIOS PARA LA RESTAURACIÓN DE CUBIERTA DE TECHO DE TEJAS DE ARCILLAS Y DEMOLICIÓN DE ALEROS DEL EDIFICIO N°1 (ELEFANTE BLANCO) SEGÚN ALCANCE DE TRABAJO” (sic), con precio de referencia de ciento catorce mil balboas (B/.114,000.00), cuya celebración se realizó el 9 de septiembre de 2025.

Consecuentemente, en igual fecha, la entidad publicó el *Acta de apertura* de propuestas, firmada por el cotizador de precios y una asistente administrativa de la Sección de Compras, dejando constancia de la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
CMI CONSTRUCTION CORP	08-09-2025 05:44 p. m.	B/. 99,226.00
TRUE COLORS INTERNATIONAL, CORP.	08-09-2025 07:24 p. m.	B/. 94,744.00
COBESA	08-09-2025 08:49 p. m.	B/. 87,899.00



Según consta en el expediente electrónico, se surtió el periodo de subsanación de propuestas, dentro del cual las proponentes CMI Construction Corp. y Constructora Berne, S.A. (COBESA), presentaron subsanaciones.

El 23 de octubre de 2025, la entidad publicó el *Informe de la Comisión Verificadora* de igual fecha, por el cual recomendó adjudicar el acto público de marras a la empresa Constructora Berne, S.A. (COBESA).

Fue así como, el 27 de octubre de 2025, la proponente CMI Construction Corp., presentó observaciones al informe de verificación. Seguidamente, el 28 de octubre de 2025, dentro del término para presentar observaciones al Informe de Comisión, la proponente Constructora Berne, S.A. (COBESA) objetó las observaciones presentadas por la empresa CMI Construction Corp.

El 30 de octubre de 2025, mediante la nota N°9554/SC/HST de igual fecha, la entidad comunicó a los proponentes que se encontraban evaluando las observaciones presentadas y la respuesta sería publicada en PanamaCompra.

Posteriormente, el 14 de noviembre de 2025, la entidad publicó la denominada *"NOTA DE RESPUESTA A LAS EMPRESAS SOBRE LAS OBSERVACIONES AL INFORME"*, y seguidamente, el 18 de diciembre de 2025, publicó la Resolución 587 de 10 de diciembre de 2025, por la cual adjudicó el acto público a la empresa Constructora Berne, S.A. (COBESA), por la suma de ochenta y siete mil ochocientos noventa y nueve balboas (B/.87,899.00).

En consecuencia, el 29 de diciembre de 2025, la licenciada Lourdes Xiomara Phillips Grimas, en calidad de apoderada especial de la sociedad CMI Construction Corp. (recurrente, impugnante o parte actora), promovió recurso de impugnación¹, en contra de la Resolución 587 de 10 de diciembre de 2025.

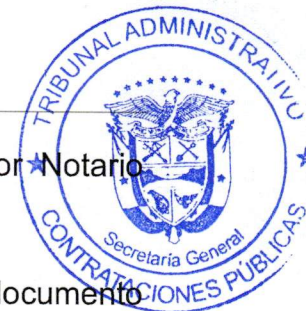
El recurso fue admitido por este Tribunal a través de la Resolución N°001-2026/TACP de 2 de enero de 2026 (Admisión), publicada en *"PanamaCompra"* en igual fecha, en la que se le dio traslado a la entidad y se le requirió remitir, a través de *"PanamaCompra"*, el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado; así mismo se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la Ley o particular, dentro del término fijado para ello.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA ACTORA

La parte actora impugnó el acto administrativo, con fundamento en las siguientes razones:

1. La propuesta adjudicataria no cumple el pliego de cargos, específicamente el requisito de presentación de Declaración jurada de medidas de retorsión debido a que, si bien cuenta con firma electrónica, no está autenticada por notario público, incumpliendo a su vez el artículo 9 de la Ley 51 de 2008, reformada por la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012, que regula los documentos electrónicos.
2. En cuanto a la propuesta presentada por la empresa True Colors International Corp., también incumple el requisito de presentación de Declaración jurada de medidas de retorsión, por la misma razón, el documento fue suscrito mediante

¹ Véase de foja 009 a 021 del expediente jurídico, así como en PanamaCompra.



firma electrónica, sin embargo, dicha firma no fue autenticada por Notario Público.

3. En el modelo de Declaración jurada de medidas de retorsión, documento estandarizado, se señala que la firma debe estar autenticada por Notario Público, condición que claramente ha sido impuesta por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y debe ser cumplida, independientemente si el proponente ha firmado de puño y letra o mediante firma electrónica calificada o digital.
4. La entidad respondió las observaciones presentadas por los proponentes, comunicando que se encontraba en análisis y posteriormente daría respuesta, evidenciando que la “respuesta”, realmente fue un acuse de recibo de las observaciones.
5. Las observaciones no fueron respondidas por la Comisión Verificadora, sino por la Jefa de Compras el 14 de noviembre de 2025, ante ello la sociedad CMI Construction Corp. decidió esperar la adjudicación para interponer el presente recurso, por considerar que ante una Acción de reclamo y la consecuente orden de emitir un nuevo Informe, *“la Comisión de la institución se mantendría en la misma posición”*.

Así las cosas, la actora solicitó a este Tribunal dejar sin efecto el acto administrativo impugnado y adjudicar el acto público de marras a la sociedad CMI Construction Corp., por ser la propuesta que cumple todos los requisitos del pliego de cargos.

III. INFORME DE CONDUCTA

El 8 de enero de 2026, la entidad publicó en “PanamaCompra” la nota N°030-DMG-HST-26 de 7 de enero de 2026, contentiva del *Informe de conducta*², en el cual el PHST hizo un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria, hasta culminar con la adjudicación del acto público de marras y, sobre lo argumentado por la recurrente, indicó lo siguiente:

“ ...

Al momento de la evaluación de propuestas, la entidad verificó que la empresa adjudicada presentó la referida Declaración Jurada de Medidas de Retorsión debidamente suscrita mediante firma electrónica, la cual fue considerada válida conforme al criterio institucional aplicado por la entidad durante el desarrollo del procedimiento, atendiendo a la normativa vigente y en criterios administrativos emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Entre dichos criterios, se consideró lo señalado en la Resolución N°.DF-031-2024 de 12 de enero de 2024, vigente y de conocimiento institucional al momento de la actuación administrativa, en la cual se indicó que la documentación presentada haciendo uso de firma electrónica calificada produce los mismos efectos que los documentos originales y no requiere autenticación notarial.

Asimismo, se tomó en consideración el criterio emitido mediante la nota N°.DGCP- DSDJ-1755-2023 de 20 de septiembre de 2023, en la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas reconoce la validez del uso de la firma electrónica calificada en los procesos de contratación pública, aun cuando dicha modalidad no se encuentre expresamente prevista en el pliego de cargos.

² Véase de foja 051 a 053 del expediente jurídico, así como en el expediente electrónico en PanamaCompra.



De igual forma, se consideraron pronunciamientos administrativos previos del ente rector, entre ellos la nota N°.DGCP-DJ-015-2022 del 31 de enero de 2022, que reiteran la legalidad y eficacia jurídica de los documentos suscritos mediante firma electrónica calificada dentro de los procedimientos de selección de contratistas.

Destacamos la Resolución N°034-2025-PLENOTACP de 3 de abril de 2025 (DECISIÓN) del Tribunal Administrativo e Contrataciones Públicas, específicamente en la Posición Argumentativa - Jurídica del Tribunal, en la que puntualiza:

...

En consecuencia, se estimó que la documentación presentada cumplía con el requisito exigido en el pliego de cargos, razón por la cual fue admitida por la Comisión Verificadora dentro del proceso de evaluación.

...

IV. ANÁLISIS 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.

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

Surtida la etapa probatoria dentro del presente recurso, en cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos al análisis 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 Licitación Pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

1. ...
2. Los proponentes entregarán su oferta, la cual contendrá el precio ofertado con su correspondiente fianza de propuesta y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.
- ...
4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.
- ...
8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.
9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

...



11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.
12. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días.

En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio ofertado sea conveniente para el Estado". (Lo subrayado es nuestro).

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".

"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.

C. Análisis de los cargos denunciados por la recurrente

El presente recurso de impugnación se centró en la disconformidad de la parte actora con el análisis realizado por la Comisión Verificadora y, en consecuencia, se opuso a su recomendación de adjudicar el acto público de marras a la empresa Constructora Berne, S.A. (COBESA) ya que, a criterio de la recurrente, la Declaración jurada de medidas de retorsión aportada, no cumple el requisito del pliego de cargos.

En ese sentido, cobra relevancia referirnos al requisito del pliego de cargos. Veamos:

Documentos a Presentar con la propuesta		Opciones
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retorsión, <u>cuya firma debe estar autenticada por Notario Público</u> , la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	Aplica

Otra Condición 2	La Declaración de medidas de retorsión la misma debe tener una vigencia cuya fecha sea igual o posterior a la fecha del aviso de convocatoria del acto público que se requiera participar. Será requisito indispensable que, en la declaración jurada de medidas de retorsión, se incorpore el número de acto en que se está participando <u>y notariada</u> .
------------------	--

(Lo subrayado es de este Tribunal)

Ahora veamos la Declaración jurada de medidas de retorsión aportada por la proponente Constructora Berne, S.A. (COBESA), la cual acusa la actora de no cumplir:

“ ...

DECLARACIÓN JURADA DE MEDIDAS DE RETORSIÓN

N° de Acto Público 2025-0-12-27-08-LP-000466

Panamá, 8 de septiembre 2025

Dr. Julio Sandoval
Presidente Delegado
Patronato del Hospital Santo Tomás
En Su Despacho

Doctor Sandoval:



En cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 48 de 26 de octubre del 2016, el suscrito Fradis Lugin Berne Soto, varón, panameño, mayor de edad, empresario, casado, con documento de identidad personal N° N-22-1197, vecino de esta ciudad, actuando en mi condición de Representante Legal de la empresa Constructora Berne S.A. y aviso de operación No 1970699-1-735328-2011-261969, sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá a Folio 735328, con domicilio Residencial Villa de la Alameda casa 6, calle circunvalación A, Teléfono: 6405-5534; declaro lo siguiente:

1. Que no soy persona natural de un Estado al que se le aplican medidas de retorsión o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a la Ley N° 48 de 26 de octubre de 2016
2. Que no mantengo beneficiarios finales, directa o indirectamente cuya nacionalidad sea de un país al que se le aplican medidas de retorsión o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a la Ley N° 48 de 2016.
3. Que al presentarme como proponente no actúo en representación de una persona natural de un Estado al que se aplican las medidas de retorsión o de una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se le aplican medidas de retorsión conforme a la Ley N° 48 de 26 de octubre de 2016.
4. Que en la ejecución del procedimiento de selección de contratista de que se trate y de las obligaciones dimanantes de ésta, el valor de sueldos, bienes, servicios, obras públicas, arrendamientos, valores, títulos o fondos a proveer por parte de la persona natural o jurídica, de Derecho Público o de otra índole, correspondiente o cualquier combinación de estos, proveniente de Estados a los cuales se le aplican medidas de retorsión conforme a la Ley N° 48 de 26 de octubre de 2016, no superará el diez (10%) del valor total del acto público o contratación pública de que se trate, o el diez por ciento (10%) del valor anual de dicho acto público o contratación pública, si ésta es de naturaleza renovable o recurrente, en cada periodo para el cual sea renovado o extendido.

Dada en la ciudad de Panamá, a los 8 días del mes de septiembre de 2025.

	[F] NOMBRE BERNE SOTO FRADIS LUGIN - ID N-22-1197	Firmado digitalmente por [F] NOMBRE BERNE SOTO FRADIS LUGIN - ID N-22-1197 Fecha: 2025.09.08 09:26:54 -05'00'
Fradis Lugin Berne Soto N-22-1197		

“...”

Pues bien, el objetivo de autenticar la firma en la Declaración jurada de medidas de retorsión es cerciorarse que el firmante del documento sea la persona que confeccionó y se responsabiliza por el documento y su contenido, sin embargo, esto aplica solo para los casos en que se realice la firma ológrafa.

El requisito según fue plasmado en el pliego de cargos devela que el redactor no contempló, en su momento, la inclusión de la validez de las *firmas electrónicas calificadas*, mismas que están almacenadas en una base de datos de un prestador de servicios reconocido, como lo es el Registro Público de Panamá.

Veamos lo que establece el numeral 21 del artículo 2 de Ley 51 de 2008, modificada por la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012, que otorga al Registro Público de Panamá atribuciones de autoridad registradora y certificadora raíz de firma electrónica para la República de Panamá:

“...”

21. *Firma electrónica calificada.* Firma electrónica cuya validez es respaldada por un certificado electrónico calificado que:
 - a. Permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados.
 - b. Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.
 - c. Ha sido creada utilizando dispositivos seguros de creación de firmas electrónicas, los cuales mantiene el firmante bajo su control exclusivo.
 - d. Ha sido creada a través de la infraestructura de prestador de servicios



de certificación registrado ante la Dirección Nacional de Firma Electrónica”.

Por reconocimiento legal, es decir de pleno derecho, las *firmas electrónicas calificadas* tendrán la misma fuerza o validez jurídica que cualquiera firma manuscrita. Y es que estas firmas indefectiblemente fueron creadas bajo la premisa de estar garantizadas por sistemas de seguridad que permiten identificar al firmante, mismo que estará vinculado a esta firma de manera única por el otorgamiento de un dispositivo y clave de acceso.

Así lo describe el artículo 8 de la Ley 51 de 2008, modificada por la Ley 82 de 2012:

“Artículo 8. Valor legal de la firma electrónica. Cuando la ley exija la firma de una persona o establezca consecuencias por la ausencia de la firma de esa persona, dicho requerimiento de firma quedará satisfecho con un mensaje de datos si:

1. Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación.
2. El método es confiable y apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

Los anteriores requisitos se darán por satisfechos cuando ambos estén presentes, pero se presumirán de pleno derecho en el caso de que se esté en presencia de una firma electrónica calificada y por tanto en la emisión intervenga un prestador de servicios de certificación autorizado por la Dirección Nacional de Firma Electrónica”. (El subrayado es del Tribunal).

Siguiendo esta secuencia lógica-jurídica, es nuestro deber recordarle a la recurrente que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, referente a la presentación de documentos con firmas electrónicas, establece una presunción legal “*IURIS ET DE IURE*”, lo que se traduce en una ficción jurídica a través del cual se reconoce un hecho probado, simplemente cuando estén establecidos en un presupuesto legal, así:

“Artículo 2. Presentación de documentos con firmas electrónicas. En los procedimientos de selección de contratista, en el procedimiento excepcional y en el procedimiento especial de contratación, así como en la etapa contractual, los proponentes o contratistas podrán presentar la documentación requerida, haciendo uso de la firma electrónica calificada, siempre que la misma sea emitida por el Registro Público de Panamá o por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas. La documentación así presentada producirá los mismos efectos que tienen los documentos originales, y no necesitará autenticación ante notario”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Así que, aplicar los parámetros de autenticación formales y solemnes, como lo plantea la actora, a un documento que ha sido firmado con una *firma electrónica calificada*, sería desconocer todo el engranaje informático-jurídico, creado para mayor armonía y agilidad en la presentación de documentos en los actos de selección de contratista. Recalcamos sería un acto contra derecho, autenticar un documento que cuenta con un procedimiento sistemático de reconocimiento del autor o emisor del documento, como lo es la firma electrónica, en tanto que es la norma de derecho quien le asigna plena validez.

Y es que, tal como se expuso a fojas 6 y 7 de la presente resolución, en la Declaración jurada de medidas de retorsión presentada por Constructora Berne, S.A. (COBESA), se puede comprobar que el representante legal de la empresa cuenta con su *firma electrónica calificada*, así que es más que evidente que cumple satisfactoriamente con este requisito y no requiere que sea autenticado.



Ahora bien, la recurrente sostuvo que la Declaración jurada de medidas de retorsión aportada por la adjudicataria, no cumple el artículo 9 de la Ley 51 de 2008, modificada por la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012. Veamos qué señala dicho artículo:

“Artículo 9. Fe pública. Si una disposición legal requiere que una firma relacionada a un documento o a una transacción sea reconocida o hecha bajo la gravedad del juramento, dicho requisito será satisfecho en un documento electrónico si el otorgante utiliza la firma electrónica calificada.

Si una disposición legal requiere que una firma relacionada a un documento o a una transacción sea notariada, refrendada o hecha bajo la gravedad del juramento ante un notario o funcionario público, dicho requisito será satisfecho en un documento electrónico si a la firma electrónica calificada del otorgante se adiciona la firma electrónica calificada del funcionario autorizado para dar fe pública. No obstante, dicho documento electrónico no conferirá fe pública con respecto a su fecha, a menos que esta conste a través de un sellado de tiempo, otorgado por un prestador de servicios de certificación registrado.

En el ámbito de documentos electrónicos, corresponderá al prestador de servicios de certificación acreditar la existencia de los servicios prestados en el ejercicio de su actividad, a solicitud del usuario o de una autoridad judicial o administrativa competente”.

Como se observa el artículo arriba citado es claro al indicar que para ser exigible que una firma electrónica sea notariada, esta exigencia debe estar contenida en una disposición legal.

En ese sentido, veamos qué señala el artículo 12 de la Ley 26 de octubre de 2016, que establece Medidas de Retorsión en caso de restricciones discriminatorias extranjeras contra la República de Panamá, y dicta otras disposiciones, fundamento del requisito del pliego de cargos, según se observa a folio 6 de la presente resolución:

“Artículo 12. Declaración jurada de medida de retorsión. En los casos en que el Consejo de Gabinete disponga que entre las medidas de retorsión a aplicar se encuentren aquellas descritas en el numeral 4 del artículo 8, ninguna persona natural o jurídica, de Derecho Público o de otra índole, nacional del Estado que Discrimina, podrá participar, directa ni indirectamente por interpuesta persona, en un acto público o contratación pública, de carácter nacional o internacional, convocado por una entidad pública, que se celebre en la República de Panamá. Sin perjuicio de lo anterior, para participar en un acto público de selección de contratista o concurso de ofertas, toda persona natural o jurídica o de Derecho Público deberá presentar, conjuntamente con su oferta, una declaración jurada suscrita por la propia persona interesada o por el representante legal, en la cual se certifique que:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...

Aquella persona natural o jurídica, de Derecho Público o de otra índole, que omita presentar la declaración jurada descrita en este artículo no tendrá derecho a ser favorecida con la adjudicación del acto público de selección de contratista en el que participa.

Quien presente una declaración jurada falsa, sin perjuicio de las responsabilidades penales, será sancionado con una multa equivalente al 25% del valor total del acto público o contratación pública o del valor anual del acto público o contratación pública, si esta es de naturaleza renovable o recurrente. Dicha multa aumentará al doble, es decir 50%, en caso que quien presenta la declaración jurada falsa hubiera resultado favorecido con el acto público o la contratación pública. El monto de la multa le será descontado privativa y



automáticamente por la entidad pública contratante de cualesquiera sumas o cuentas pendientes de pago por parte del Estado. Las multas impuestas serán notificadas a la Contraloría General de la República para el respectivo cobro por descuento, el cual será consignado en el Fondo Especial de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Esta sanción se impondrá luego del cumplimiento del Procedimiento Administrativo General.

Las personas que aporten información que permita corroborar que una certificación contiene información falsa serán beneficiadas con el 25% de la multa impuesta y efectivamente recuperada en virtud de la información facilitada por el denunciante”.

La lectura del artículo, sobre el que se fundamentó el requisito de presentación de la Declaración jurada de medidas de retorsión, refleja que la disposición legal en comento no exige que esta declaración sea notariada, no requiere ritualidades o solemnidades, por tanto, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 51 de 2008, modificada por la Ley 82 de 9 de noviembre de 2012, citado previamente, no resulta exigible que la firma electrónica sea notariada.

Como bien señaló la recurrente en su escrito de impugnación³ el requerimiento de firma autenticada por Notario Público, en la Declaración jurada de medidas de retorsión, ha sido introducido por la Dirección General de Contrataciones Públicas y no por una norma legal. En ese sentido, este Tribunal no puede avalar la exigencia de la misma, cuando se trata de firma electrónica calificada de conformidad con los artículos 2 (numerales 27 y 28), 3, 4 de la Ley 22 de 2006 y artículo 2 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 2022.

Ley 22 de 2006:

“Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

...

27. *Firma electrónica.* Método técnico para identificar a una persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en un mensaje de datos o documento electrónico.

28. *Firma electrónica calificada.* Firma electrónica cuya validez es respaldada por un certificado electrónico calificado que:

- a. Permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados.
- b. Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.
- c. Ha sido creada utilizando dispositivos seguros de creación de firmas electrónicas, los cuales mantiene el firmante bajo su control exclusivo.
- a. Ha sido generada a través de la infraestructura de un prestador de servicios de certificación registrado ante la autoridad registradora y certificadora raíz de Panamá”.

“Artículo 3. Uso de firmas electrónicas calificadas. En todos los procesos de contratación regulados por la presente Ley, el Estado podrá hacer uso de firmas electrónicas calificadas en su ámbito interno y en su relación con los particulares. De igual manera, los particulares que realicen contrataciones con el Estado podrán hacerlo utilizando firmas electrónicas calificadas emitidas por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas o por el Registro Público de Panamá como prestador de servicios de certificación.

Toda documentación que deba ser presentada por los particulares dentro de los procesos de selección y contratación pública, establecidos en la presente Ley, podrá ser presentada utilizando medios electrónicos respaldados por

³ Véase hecho quinto del recurso, folio 11.



firmas electrónicas calificadas".

"Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial".

(El subrayado es nuestro).

Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

"Artículo 2: Presentación de documentos con firmas electrónicas. En los procedimientos de selección de contratista, en el procedimiento excepcional y en el procedimiento especial de contratación, así como en la etapa contractual, los proponentes o contratistas podrán presentar la documentación requerida, haciendo uso de la firma electrónica calificada, siempre que la misma sea emitida por el Registro Público de Panamá o por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas. La documentación así presentada producirá los mismos efectos que tienen los documentos originales, y no necesitará autenticación ante notario". (Lo subrayado es del Tribunal).

Así las cosas, este Tribunal estima importante, reproducir un extracto de la Resolución N°009-2025-Pleno/TACP de 27 de enero de 2025 (Decisión), en la que sobre la firma electrónica se indicó lo siguiente:

"...

Antes de terminar con este apartado, exhortamos al respetado recurrente a indagar a fondo y meticulosamente los pronunciamientos que este Tribunal ha emitido en materia de firma electrónica, esto dado que esta Colegiatura, desde un tiempo atrás mantiene un mismo sentido respecto a la utilización de estas firmas, y esto se ha visto plasmado en sus decisiones como, por ejemplo:

1. Resolución No.069-2022-Pleno/TACP de 26 de abril de 2022-acto público No.2022-5-76-0-08-CM-014392.
2. Resolución No.037-2024-Pleno/TACP de 5 de marzo de 2024-acto público No.2023-2-82-0-08-LP-020232.
3. Resolución No.035-2022 Pleno/TACP de 17 de marzo de 2022-acto público No.2021-0-12-14-08-CM-021945.

....

c. Algunas consideraciones respecto al recurso.

Antes de emitir finalmente el pronunciamiento, es preciso expresar algunas observaciones del presente recurso incoado, por el respetado licenciado Carlos Núñez, defensa de la empresa Servicios DAN, S.A.

Esta corporación de justicia administrativa entiende y reconoce que es un derecho constitucional recurrir ante tribunales para exigir el reconocimiento de un derecho que se entienda se ha vulnerado por alguna actuación irregular o arbitraria.

Igualmente, este Tribunal se caracteriza por respetar y proteger los derechos de los que acuden a él, a través de sus decisiones diligentes y sobre todo objetivas, sin embargo, no dejamos de ser rigurosos en nuestro actuar, de manera que, se cree un ambiente de paz, pero, sobre todo, de orden, seriedad, y justicia.

...



Como el hecho de traer discusiones como la “Firma Electrónica” que han sido resueltas en múltiples ocasiones por el Tribunal, sin un sustento jurídico válido, tratando de distorsionar las normas que ya han sido reconocidas hoy en día en la República de Panamá, pretendiendo que el Tribunal emita un decisión desconociendo todo el debido proceso que ya ha sido creado en esta materia.
...”.

Siguiendo ese orden de ideas, en reciente pronunciamiento de este Tribunal por medio de la Resolución N°118-202-Pleno/TACP de 21 de agosto de 2025 (Decisión), se señaló lo siguiente:

“...

Del precitado artículo se deriva la presunción de autenticidad de la firma electrónica que, si bien no pudo ser validada por los motivos antes expuestos, no es menos cierto que, mediante la constancia de emisión de certificado electrónico, generada efectivamente por la Dirección Nacional de Firma Electrónica, se colige que JESSICA DENIS AMIRA HIRMIZ, con cédula de identidad personal No. 8-792-1585, mantiene un certificado electrónico de Representante de Persona Jurídica, vigente hasta el 24 de septiembre de 2026.

Por ende, somos del criterio que dicha declaración de medidas de retorsión se encuentra rubricado mediante firma electrónica calificada, lo cual es permitido en la legislación especial que nos gobierna. Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 8 de mayo de 2020, específicamente en el artículo 2, numeral 28.

...

El artículo 3 de la Ley especial de compras gubernamentales también refiere al tema así:

...

Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006, expresamente dispone:

...

De manera que, no vemos objeción alguna en la satisfacción del requisito que se refiere a la declaración jurada de medidas de retorsión, toda vez que de conformidad a la disposición legal goza de su aprobación. Sumado a ello, la Ley No. 51 de 2008 sobre firma electrónica, en sus artículos 8 y 9 le da el valor legal correspondiente, siendo totalmente válido la firma electrónica calificada.

Por lo tanto, queda claro que, el recurrente, cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, sin embargo, consideramos oportuno manifestar que, para futuras ocasiones se procure que al momento de utilizar la firma electrónica se tomen las medidas previsorias para que los temas técnicos no se repitan.

...”.

D. Decisión del Tribunal

Completado el examen de las acusaciones presentadas por la parte actora, así como lo argumentado por la entidad, en apego a la Constitución, a la Ley de Contrataciones Públicas, las leyes complementarias y normas reglamentarias, le ataño a este Tribunal confirmar la adjudicación del acto de selección de contratista por licitación pública N°2025-0-12-27-08-LP-000466, 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: CONFIRMAR lo actuado por el Patronato del Hospital Santo Tomás del Ministerio de Salud, a través de la Resolución 587 de 10 de diciembre de 2025, por la cual adjudicó la licitación pública N°2025-1-95-01-08-LP-000080, a la proponente Constructora Berne, S.A. (COBESA), por la suma de ochenta y siete mil ochocientos noventa y nueve balboas (B/.87,899.00)

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-09-65731-0 de 23 de diciembre de 2025, emitida por Aliado Seguros, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de once mil cuatrocientos balboas (B/.11,400.00), según Diligencia de Consignación N°170-2025 de 29 de diciembre de 2025, visible a folio 039 del expediente jurídico de este Tribunal.

TERCERO: 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.

CUARTO: 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.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°217-2025, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2026.01.26
11:22:09 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

