



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 171-2024

RECURRENTE: CPM GROUP INVESTMENT, S. A. (GRUPO DENCRYCAR).

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 1 del 07 de noviembre de 2024, emitido por el Ministerio de Educación (Escuela Paso Blanco 1), mediante el cual se adjudicó el acto público No. 2024-0-07-08-08-CM-014531.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 003-2025-Pleno/TACP de 6 de enero 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 día 17 de octubre de 2024, el Ministerio de Educación convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2024-0-07-08-08-CM-014531, para el **"SUMINISTRO DE MATERIALES Y MANO DE OBRA PARA LA CONTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE MODULAR A SERVICIOS SANITARIOS"** (sic).

El precio de referencia se estableció en cuarenta y un mil cuatrocientos ocho balboas con sesenta y seis centésimos (B/. 41,408.66), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el día 25 de octubre de 2024, hasta las 12:00 p.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de fecha 31 de octubre de 2024, el acto público contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.	B/. 33,947.88
GRUPO DENCRYCAR	B/. 34,863.85
GRUPO ROBESA, S. A.	B/. 37,006.14
GB ARQUITECTOS, S. A.	B/. 38,477.15



CONSTRUCTORA ESCORPIO, S. A.	B/. 40,092.97
HAR SION GROUP	B/. 41,337.70

Posteriormente, el día 07 de noviembre de 2024, la entidad publicó en el portal “PanamaCompra”, el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, en donde dispuso que el proponente que ofertó el precio más bajo (a saber, **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**), cumplió, satisfactoriamente, con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En atención a ello, el Ministerio de Educación (**MEDUCA**) emitió el Cuadro de Cotizaciones No. 1 del 07 de noviembre de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público a ese proponente, por el monto de treinta y tres mil novecientos cuarenta y siete balboas con ochenta y ocho centésimos (B/. 33,947.88).

Contra ese acto administrativo, **CPM GROUP INVESTMEN, S. A** (en adelante, **GRUPO DENCRYCAR**), interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el día 18 de noviembre de 2024, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada el día 19 de noviembre de 2024, en el “PanamaCompra”.

En consecuencia, por medio del magistrado sustanciador, 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. 132-2024/TACP de 19 de noviembre de 2024 (Admisión), publicada el día 20 de noviembre de 2024.

Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante (**MEDUCA**) a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el que fue publicado el día 27 de noviembre de 2024.

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y las pretensiones del recurrente, conforme a lo indicado en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el escrito de impugnación presentado, el apoderado legal de **GRUPO DENCRYCAR**, solicita que el Tribunal deje sin efecto el acto de adjudicación del acto público y que, en consecuencia, ordene la confección de un nuevo informe de verificación, a fin de que se valore la siguiente oferta con el precio más bajo, presentada por su poderdante.

En lo medular, el recurrente fundamenta ambas pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la entidad licitante incurrió en una errada valoración de la propuesta del adjudicatario, debido a que no cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de condiciones.
2. Al respecto, señala que la propuesta de **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**, no cumplió con el punto N°. 5 de la sección de requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargo, debido a que su declaración jurada de medidas de retorsión no se ajusta al modelo estandarizado publicado en el “PanamaCompra”.



3. Además, señala que la propuesta de esa empresa no cumple con el punto N°. 6 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, porque, en lugar de presentar la resolución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que la faculta para realizar actividades de ingeniería y arquitectura, presentó una resolución, un certificado y un carnet expedidos por esa misma entidad, en favor de Luis Alberto Vergara.

En este sentido, sugiere que la propuesta de esa empresa fue presentada en su condición de persona jurídica, por lo que debió presentar los instrumentos que la facultan para realizar esas actividades en la República de Panamá.

4. Por otro lado, aduce que la propuesta del adjudicatario no cumple con el punto N°. 10 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, porque el documento que presentó para cumplir con ese requisito (es decir, la carta de adhesión a los principios de sostenibilidad), no cumple con el modelo estandarizado publicado en el portal "*PanamaCompra*".
5. Adicionalmente, manifiesta que la propuesta del adjudicatario no cumple con el punto N°. 2 de la sección de "*Otros requisitos*" del pliego de cargos, porque el documento que presentó para cumplir con ese requisito "*se bastó únicamente en adjudicar un aparente "desglose de precio" [...] en donde no se identifica información de catálogo de materiales y de la mano de obra, tal como lo estipula el requisito*"¹.
6. Aunado a ello, considera que la propuesta del adjudicatario no cumple satisfactoriamente el pliego de condiciones, porque no presentó ningún documento para atender el requisito N°. 4 del pliego de cargos adjunto, en donde se solicita que los proponentes deben demostrar que, en el transcurso de los últimos cinco (5) años, han ejecutado al menos dos (2) o más proyectos de construcción similares, así como los comprobantes de su personal en relación con su asistencia a seminarios, cursos o inducciones sobre la instalación de sistemas modulares.
7. Por último, se opone a que el acto público sea adjudicado al proponente **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**, pues considera que incumplió las disposiciones de la Ley 22 de 2006 y su reglamento, que ordenan que, en las contrataciones menores, las entidades deben seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio ofertado no sea mayor de un 5% en relación con las propuestas de menor precio presentadas por las empresa no **MIPYMES**.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el **MEDUCA** rindió el informe de conducta (publicado el día 27 de noviembre de 2024) solicitado por el Tribunal. En los párrafos subsiguientes, se explicita lo manifestado por esa entidad:

1. Después de resumir los antecedentes del acto público, refiere que el primer cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario debe ser desestimado por el Tribunal, porque, como unidad solicitante no colocaron un modelo o formado, ya que "*los proponentes deben saber que (dic*

¹ Véase el hecho décimo tercero del escrito de impugnación presentado por **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**



*documentos deben subir según el acto solicitado*².

2. Además, considera que el Tribunal debe desestimar el segundo cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario, porque *este presentó "la resolución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, donde indica que el representante legal es idóneo como Arquitecto, y si (sic) se encuentra registrado en JTYA (sic), fue verificado"*³.
3. En relación con el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario, vinculado con el punto N°. 10 de la sección de requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargos, el **MEDUCA** señala que *"como unidad solicitante, en el pliego de cargos no colocamos un modelo o formato por qué, (sic) los proponentes deben saber que (sic) documentos deben subir según el acto solicitado y si el proveedor decidi (sic) colocar logo de su empresa (sic) en el documento, consideramos que no debe ser causa para descalificar"*⁴.
4. Aunado a ello, considera que no le asiste razón al recurrente cuando señala que el documento presentado por el adjudicatario no cumplió satisfactoriamente con el punto N°. 11 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, porque el pacto de integridad de esa empresa *"es el correcto solo está firmado por el representante legal de la empresa. Lo único diferente es que tiene el logo de la empresa"*⁵.
5. Por otro lado, manifiesta que el adjudicatario no adjuntó el catálogo de los materiales y de la mano de obra, y que la cotización que presentó no está firmada ni refiere marca, casa productora y país de origen, lo cual es fundamental para preparar las demás documentaciones por parte del centro educativo. Por ello, comparte el argumento esbozado por el recurrente en relación con que, el adjudicatario, incumplió el punto N°. 2 de la sección de *"Otros requisitos"* del pliego de condiciones.
6. Asimismo, manifiesta estar de acuerdo con el cargo de incumplimiento endilgado por el recurrente a la propuesta del adjudicatario, ya que este *"no adjunto (sic) experiencias de trabajos realizados en otros lugares"*⁶.
7. De igual forma, la entidad, en su informe de conducta, analizó la propuesta presentada por el recurrente, señalando que *"NO COLOCO (sic) MARCA DE LOS MATERIALES, CASA PRODUCTORA Y PAÍS DE ORIGEN, información fundamental para preparar las demás documentaciones por parte del centro educativo"*⁷.

Así también, expuso que *"los cálculos [de la propuesta del recurrente] están errados, no coincide (sic) con el monto ofertado. ADICIONAL (sic) en la parte que la unidad solicitante solicito (sic) Catalogo (sic) SOLO adjunto (sic) CERTIFICACIÓN DE PERSONAL DE MANO DE OBRA (sic) y NO DE LOS MATERIALES (sic) que si se pidió en el pliego de cargo (sic)"*⁸.

² Véase lo indicado por el **MEDUCA** en la pág. 2 de su informe de conducta.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Op. Cit., págs. 2-4.

⁸ Ídem.



8. Por último, indicó que la propuesta de **GRUPO ROBESA, S. A.**, es acorde al pliego de cargos, porque está dentro del precio de referencia del acto público y que las ofertas del resto de los proponentes, a saber, **GB ARQUITECTOS, S. A.**, **CONSTRUCTURA ESCORPIO, S. A.**, y **HAR SION GROUP**, son altos.

IV. PRUEBA DE OFICIO

El sustanciador, mediante la Resolución No. 088-2024-TACP de 13 de diciembre de 2024 (Pruebas), publicada ese mismo día en el portal "*PanamaCompra*", ordenó la práctica de una prueba de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

La misma, se expidió con fundamento en el 147 de la Ley 38 de 2000 —de aplicación supletoria en el presente caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 22 de 2006—, en donde se establece que las autoridades de segunda instancia pueden practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

Al respecto, a través de la citada resolución, se buscaba conocer el criterio técnico del Ministerio de Obras Públicas (**MOP**) en relación con el alcance del punto N°. 2 de la sección de "*Otros requisitos*" del pliego de cargos, en donde se solicitó que los proponentes "[a]djuntar[an] *catálogo de los materiales y de la mano de obra*" (sic).

En este sentido, la prueba de oficio estaba destinada a esclarecer la pertinencia de haber exigido que los proponentes presentaran un catálogo de su mano de obra, atendiendo el objeto contractual del acto público y los cargos de incumplimiento endilgados por el recurrente a la propuesta del adjudicatario.

Para ello, se formularon una serie de preguntas al **MOP** las cuales debían ser respondidas dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la Resolución No. 088-2024-TACP de 13 de diciembre de 2024 (Pruebas); el cual precluía el 27 de diciembre de 2024, según lo indicado en el Oficio No. 313-2024-TACP de 13 de diciembre de 2024, emitido por la Secretaría General del Tribunal.

Así, el **MOP**, mediante la nota N°. DM-AL-2048-2024 de 23 de diciembre de 2024, recibida el 26 de diciembre de 2024, en la Secretaría General del Tribunal, respondió las preguntas que le hizo el Tribunal. A los efectos de la presente decisión, se realizará un recuento de las respuestas de esa entidad pública.

a. Respuestas del MOP a las preguntas realizada por el Tribunal, mediante la Resolución No. 088-2024-TACP de 13 de diciembre de 2024 (Pruebas).

Tal como fue esbozado en párrafos anteriores, el **MOP**, mediante la nota N°. DM-AL-2048-2024 de 23 de diciembre de 2024, respondió las preguntas que le hizo el Tribunal.

Sobre el particular, de la lectura de esa misiva, se colige que el **MOP** respondió bajo los siguientes términos la primera pregunta en la que se buscaba esclarecer si, para la ejecución de un proyecto como el del presente acto público, es necesario que las entidades soliciten la presentación de un catálogo de mano de obra:

▪ Respuesta:

- No es necesario se solicite una presentación de un catálogo de mano de obra, ya que la Unidad Gestora está dando los señalamientos a los proponentes que participarán en la licitación. los términos que deben ajustarse o cumplir en las distintas fases del suministro e instalación de los diversos productos y para ello se describen en cada uno de los renglones a trabajar lo específico de la labor y suministro que deben cumplir.



En relación con la segunda pregunta, con la que se buscaba conocer qué debería listar un catálogo de servicio de instalación de modulares, el **MOP**, respondió lo siguiente:

▪ **Respuesta:**

- Un catálogo de productos es una recopilación estructurada de información sobre productos o servicios, independientemente del sector en el que opere. Los catálogos de productos contienen listas de productos, descripciones de productos, información sobre sus características o especificaciones técnicas, imágenes de los productos, a veces también precios e incluso condiciones de entrega. Por tanto, los catálogos de productos contienen toda la información relacionada con los productos que es relevante para el marketing o las ventas.
- En un catálogo de productos, éstos se presentan de la mejor manera posible para llegar al mayor número de personas. Por tanto, debe ser visualmente atractivo e informativo. La información sobre los productos suele complementarse con fotos, modelos en 3D y gráficos.
- La creación de un catálogo de productos suele ser un reto importante dentro para la empresa, ya que en el proyecto participan empleados de varios departamentos.
- El objetivo principal es que se puedan visualizar lo que se pretenda realizar.

De otro lado, el **MOP** indicó lo siguiente en torno a tercera pregunta que le hizo el Tribunal, destinada a esclarecer cuál debería ser el contenido de un catálogo de mano de obra en la industria de la construcción y en la realización de servicios de remodelaciones:

▪ **Respuesta:**

- El contenido de un catálogo de la mano de obra es la educación y/o experiencia que tiene un profesional o técnico en un área específica de trabajo, sin embargo, en el Pliego de Cargos, considera la experiencia de la empresa y personal, así como los productos que ha de proveer para el trabajo que ha de realizar.

Asimismo, el **MOP** expuso lo siguiente en relación con la cuarta pregunta que le hizo el Tribunal, destinada a conocer si, en el presente acto público, un catálogo de mano de obra podría comprender la descripción de la manera, el método o modo de instalación de los modulares:

○ **Respuesta:**

- Así es, se puede comprender que es la descripción de la manera, el método o modo de instalación; pero para esto, hay la inspección de la entidad, que finalmente lo que exigirá la calidad de los materiales y la efectividad de la instalación de los mismos.
- En el caso que alguno de los proponentes, piense que el Pliego de Cargos no sea lo suficientemente explícito, se tuvo el derecho de explicarle oportunamente por escrito a la entidad su observación para la consideración de la parte técnica de la entidad en las especificaciones técnicas.

Aunado a ello, la entidad informante (**MOP**) respondió, bajo los siguientes términos, la quinta pregunta que le hizo el Tribunal, concerniente a si es propio de la industria solicitar que los proponentes de un acto público expliquen la manera, método o modo de instalación de los modulares:



○ **Respuesta:**

- La hermenéutica de hacer los trabajos son propios de cada empresa que, según su metodología y disponibilidades que tengan deben llegar a un fin y presentar la calidad del servicio que se solicite.

De otro lado, de la lectura de la nota N°. DM-AL-2048-2024 de 23 de diciembre de 2024, se infiere que, el **MOP**, expresó lo siguiente en relación con la sexta pregunta que le hizo el Tribunal, destinada a conocer si el procedimiento o método de instalación de la marca o el tipo de modular a ser empleado:

▪ **Respuesta:**

- El procedimiento o método de instalación puede variar ligeramente, sin embargo, la metodología en general es igual.

Así también, el **MOP**, manifestó lo siguiente con relación a la séptima pregunta hecha por el Tribunal, con la que se buscaba esclarecer si para determinar la calidad de los modulares, es fundamental que las empresas o proponentes describan su método de ensamblaje:

▪ **Respuesta:**

- La empresa, según las especificaciones expuesta, ha debido tener experiencia en estos menesteres y de demostrar que haya sido así, la misma puede acoplarse sin problema a trabajos similares, tanto con el personal como con los materiales que utiliza.

Además, el **MOP** indicó lo siguiente, a propósito de octava pregunta realizada por el Tribunal, con la que se buscaba conocer si, la identificación del personal encargado de ejecutar una obra, debe ser realizada a través de un catálogo:

○ **Respuesta:**

- Como manifesté anteriormente, catalogo, es una descripción de un producto y en este caso, el producto es el trabajo que realiza el profesional o técnico y eso ha sido considerado en las especificaciones técnicas que se expuso en el portal de panamacompra.

Por último, el **MOP** respondió la novena pregunta que le hizo el Tribunal, con la que se buscaba conocer si, su opinión, podría decirse que la descripción del suministro de los bienes a utilizar (modulares con sus respectivas medidas y demás, detalles de calidad), sería suficiente para determinar que lo ofrecido por el proponente, es lo que exige la entidad:

▪ **Respuesta:**

- Los detalles y medidas de los diversos productos a colocar están debidamente detallados en los planos que proporciona la Unidad Gestora del proyecto.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de haber resumido el resultado de la prueba de oficio, es preciso analizar los hechos y las pruebas que obran en el expediente para resolver el recurso de impugnación presentado por el apoderado legal de **GROUP DENCRCAR**.



Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Concluida la valoración correspondiente, el Tribunal considera que lo procedente es anular el acto público de marras, porque el pliego de cargos carece de reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole⁹.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, el Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a. Análisis de los argumentos esbozados por el recurrente.

Tal como se indicó *ut supra*, el recurrente (**GROUP DENCRYCAR**) se opone a que el acto público haya sido adjudicado a la empresa que ofertó el precio más bajo, pues considera que su propuesta no cumplió, satisfactoriamente, con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Para sustentar lo anterior, realiza una descripción de los requisitos del pliego de cargos presuntamente incumplidos por la propuesta del adjudicatario (**CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**).

En síntesis, los cargos de incumplimiento endilgados a la propuesta de **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**, dicen relación con los puntos N°. 5, 6 y 10 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, así como con el punto N°. 2 de la sección de "Otros requisitos".

Además, el recurrente considera que la propuesta de esa empresa no cumplió con el punto N°. 4 del pliego de cargos adjunto, relativo a la experiencia que los proponentes debían tener en la construcción de proyectos similares al del acto público.

En razón de lo anterior, el apoderado legal del recurrente solicitó que el Tribunal dejara sin efecto el acto de adjudicación expedido dentro del acto público No. 2024-0-07-08-08-CM-014531, y que, ordenara la confección de un nuevo informe de evaluación, a efectos de que se valorara la propuesta de su poderdante.

De otro lado, la entidad (**MEDUCA**) presentó el informe de conducta solicitado por el Tribunal, en donde emite sus consideraciones en relación con los hechos y pretensiones esbozadas por el recurrente.

Sobre el particular, el **MEDUCA** considera que los argumentos presentados por el recurrente en torno a los puntos N°. 5, 6 y 10 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, deben ser desestimados por el Tribunal, pues considera que, los mismos, carecen de sustento jurídico.

En cuanto al incumplimiento del punto N°. 2 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, y del punto N°. 4 del pliego de cargos adjunto, la entidad reconoció que incurrió en un error al momento de la verificación, pues el adjudicatario "no adjunto catálogo de los materiales y mano de obra [...] al igual que su cotización no está firmada y con marca, casa productora y país de origen"¹⁰, ni presentó información en relación con "las experiencias de trabajos realizados en otros lugares"¹¹.

Empero, considera que la propuesta del recurrente tampoco cumplió con el pliego de cargos, pues al verificar el desglose de precios por él presentado se advierte que "**NO COLOCO (sic) MARCA DE LOS MATERIALES, CASA PRODUCTORA Y PAÍS DE ORIGEN (sic)**", aunado a que "**SOLO adjunto (sic) CERTIFICACIÓN DE**

⁹ PANAMÁ, numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.

¹⁰ Véase la pág. 2 del Informe de Conducta presentado por el **MEDUCA**.

¹¹ Ídem.



PERSONAL DE MANO DE OBRA y NO DE LOS MATERIALES que si (sic) se pidió en el pliego de cargos”.

En conclusión, sugiere que la propuesta de **GRUPO ROBLES, S. A.**, sí cumplió con el pliego de cargos, porque “*su precio ofertado es ACORDE (sic), como tercer proponente verificado por la unidad solicitado*” y que las propuestas del resto de los oferentes deben ser desestimadas por diversas causales, relacionados con su onerosidad.

Dicho esto, el Tribunal, en base a los cargos de incumplimiento endilgados a la propuesta del adjudicatario (**CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**), entró a valorar tanto los requisitos establecidos por el **MEDUCA** en el pliego de condiciones, como los documentos presentados por esa y otras empresas para cumplir con esos requisitos.

Así, advirtió que el pliego de cargos del presente acto público ostenta vicios de nulidad absoluta, por cuanto que las reglas en él establecidas no permiten la escogencia objetiva de ninguna de las propuestas presentadas.

Lo anterior, por cuanto que el requisito establecido en el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, no reúne el estándar en materia de estructuración del pliego de cargos, exigido por el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.

Al respecto, conviene resaltar que esa disposición legal mandata que los pliegos de cargos a ser confeccionados por las entidades licitantes contengan “*reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva*”.

Dicha exigencia ha sido establecida por el legislador para garantizar el cumplimiento del artículo 266 de la Constitución Política, en donde se señala que toda licitación debe asegurar “*el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación*”.

Y es que, esa norma constitucional, de la que se deriva nuestro ordenamiento jurídico de contratación estatal, exige que las licitaciones reúnan dos condiciones fundamentales y concurrentes, a saber: (i) el mayor beneficio para el Estado, y (ii) la plena justicia en la adjudicación.

En cuanto al mayor beneficio para el Estado, es basta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en donde se desarrolla su alcance y aplicación en los actos de selección de contratista.

Entre los precedentes de ese órgano jurisdiccional, se destaca la sentencia de 27 de abril de 2009, dictada bajo la ponencia del magistrado Adán Arnulfo Arjona, en donde se dispuso que “*ese mayor beneficio que el Constituyente quiere que se alcance a través del trámite de selección de contratista [...] debe permitir la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más beneficiosas al interés general*”.

Por otro lado, en relación con la plena justicia en la adjudicación, la Corte Suprema ha entendido que, lo que se quiere significar a través de esa expresión, es que “*el procedimiento [de contratación pública] debe ceñirse a criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, igualdad de trato entre los oferentes, publicidad, transparencia, lealtad, y libre concurrencia, entre otros*”. (El subrayado es nuestro).

En el caso *subjudice*, el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, adolece de claridad y precisión, por cuanto que no especificó qué información debían contener los catálogos allí exigidos.

Es más, de la revisión de los documentos presentados por los proponentes del acto público para cumplir con ese requisito, se infiere que, este, pudo haberlos conducido



a error o bien, pudo haber impedido que elaboraran una propuesta objetiva, clara y completa.

Para los efectos de la presente decisión, nos permitimos transcribir el requisito enunciado en párrafos anteriores, cuyo contenido es del tenor siguiente:

Otros requisitos

[...]

2 ADJUNTAR CATALOGO DE LOS MATERIALES Y DE LA MANO DE OBRA.

De ese requisito, se colige que, los oferentes, debían presentar dos (2) documentos: por un lado, un catálogo contentivo de los materiales a ser utilizados para la ejecución del objeto contractual, y, por otro lado, un segundo catálogo, contentivo de su mano de obra.

Sin embargo, en base a la definición “catálogo de productos” esbozada por el **MOP** en su prueba de informe, según la cual, este podría referirse a “*una recopilación estructurada de información sobre productos o servicios [...] [que] contienen listas de productos, descripciones de productos, información sobre sus características o especificaciones técnicas, imágenes de los productos, a veces también precios e incluso condiciones de entrega*”, es posible afirmar que la entidad, no debió utilizar el término “catálogo” para solicitar que los proponentes demostraran la experiencia o idoneidad de su personal o mano de obra.

Y es que, a nuestro juicio, de haber sido esa su intención, debió haber establecido con claridad en el pliego de cargos, la forma o la modalidad bajo la cual los proponentes tenían que demostrar la experiencia del personal que iba a destinar para la construcción y adecuación de los modulares para los servicios sanitarios.

Asimismo, debió haber especificado en la plantilla electrónica la idoneidad o formación profesional que debía tener el personal o la mano de obra de los proponentes, a fin de que estos pudieran elaborar una propuesta clara y completa.

Si bien el pliego adjunto solicitó en el punto N°. 4, visible a foja N°. 10, que los proponentes debían “*demostrar durante el transcurso de (sic) los últimos (sic) cinco (5) años a (sic) ejecutado al menos dos (2) o mas (sic) preyectos (sic) de construcción similares, acreditando su experiencia, al igual la mano de obray/o (sic) presentar seminarios, cursos o inducción, capacitación de sistemas modulares*”, lo allí mencionado no puede ser considerada como un criterio de descalificación, pues no quedó plasmada en la plantilla electrónica.

Lo anterior, a la luz del artículo 60 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que “[c]uando existan discrepancias entre las estipulaciones elaboradas por la entidad en la plantilla electrónica y las elaboradas en documentos adjuntos, prevalecerán las elaboradas en la plantilla electrónica del pliego de cargos”. (El subrayado es nuestro).

A mayor abundamiento, la falta de claridad en relación con el alcance del punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, quedó evidenciada en el Informe de Conducta presentado por el **MEDUCA** en donde, al referirse a la propuesta del recurrente (**GROUP DENCRCAR**), manifestó que no cumplía con ese requisito, porque “SOLO (sic) adjunto (sic) CERTIFICACIÓN DE PERSONAL DE MANO DE OBRA y NO DE LOS MATERIALES que si (sic) se pidió en el pliego de cargo (sic)”¹². (El subrayado es nuestro).

Así, a pesar de lo que expresamente quedó plasmado en ese requisito, todo apunta a que la entidad realmente buscaba que los proponentes demostraran la idoneidad

¹² Véase la pág. 2 del Informe de Conducta presentado por el **MEDUCA**.



o experiencia de su personal o mano de obra, mediante la presentación de certificaciones, lo cual no quedó reflejado en el pliego de condiciones.

Dicho esto, es preciso resaltar que la ambigüedad en relación con el alcance del punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, se vio reflejada en las propuestas de los oferentes, quienes interpretaron de diversas formas el modo en el que debían cumplir ese requisito.

En este orden de ideas, en el caso del adjudicatario (**CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**), el documento que presentó para cumplir con el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, fue el siguiente:

Construcciones Yacabado MSA S.A.

R.L.C. 19872909-9-2002 DV-76

tel: 54-911 234-67188737

grupomasa2@gmail.com

Suministro de material y mano de obra para construcción y adecuación de modulares a servicios sanitarios

Descripción	Cantidad	PU.	impuesto	Total
1 kit de sistema para techos	1unidad	B/ 1,840.00	B/ 128.80	B/ 1,968.80
2 kit de sistema de paredes	1unidad	B/ 2,580.00	B/ 179.20	B/ 2,759.20
3 formateado de acero para vaciado	1unidad	B/ 1,540.00	B/ 107.50	B/ 1,647.50
4 suministro de puertas y ventanas servicio de acabados de elaboración	1unidad	B/ 740.00	B/ 51.80	B/ 791.80
5 metales	1unidad	B/ 480.00	B/ 36.80	B/ 513.80
6 construcción de un modulo 6m*6m	1unidad	B/ 7,500.00	B/ 525.00	B/ 8,025.00
7 plomeria bateria sanitaria	8 unidades	B/ 367.50	B/ 205.60	B/ 3,145.50
8 salida suministro e instalación lavamano	6 unidades	B/ 236.66	B/ 09.40	B/ 1,519.36
9 salida de sumidero de piso de 2"	2 unidades	B/ 48.00	B/ 6.72	B/ 102.72
10 sistema de agua potable	46 unidades	B/ 7.60	B/ 26.19	B/ 375.79
11 sistema de agua residuales	49 unidades	B/ 23.67	B/ 81.19	B/ 1,241.02
12 suministro de separadores inodoros	10 unidades	B/ 198.00	B/ 332.30	B/ 2,022.30
13 electricidad	4 unidades	B/ 197.50	B/ 53.30	B/ 645.30
14 salida monofasica	2 unidades	B/ 60.00	B/ 8.40	B/ 128.40
15 suministro e instalación de breaker 20amp.	1unidad	B/ 14.00	B/ 14.70	B/ 224.70
16 transporte	3 unidades	B/ 73.33	B/ 15.40	B/ 235.39
17 costos indirectos	1unidad	B/ 7,500.00	B/ 525.00	B/ 8,025.00
18 permisos	1unidad	B/ 370.00	B/ 25.90	B/ 395.90
				B/
				SUB TOTAL
				31,725.36
				IBIMS
				B/ 2,722.50
				TOTAL
				33,947.86

Como se observa, el proponente **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**, para cumplir con el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, no presentó un catálogo de los materiales ofertados, sino una descripción de los mismos con sus respectivos precios.

De igual forma, se aprecia que, ese proponente, no presentó un “catálogo” de su mano de obra, ni acompañó su propuesta de las certificaciones, idoneidades o experiencias del personal que estaría destinando para la ejecución del objeto contractual.

Por su parte, el recurrente (**GROUP DENCRYCAR**) presentó, entre otros, los siguientes documentos para cumplir con el requisito en análisis:

GRUPO DENCRYCAR CERTIFICACIÓN DE PERSONAL rs. CRYSTEL GÁNZALES, mujer, panameña, mayor de edad, con número de Identidad personal N° 444-00-1, y su cónyuge o Representante Legal de la empresa CPE GROUP INVESTMENT, S.A. (GRUPO DENCRYCAR), inscrita debidamente en el Registro Público con R.U.C. N° 19879369-2-2021 DE es, certifica que el siguiente Sábido de personal han sido colaboradores ejecutivos o en calidad uno de miembros directivos proyectos de construcción en general:	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="618 1757 711 1809">  CRYSTEL GÁNZALES Ingeniera Civil Embarazada de Proyecto Sómos </td><td data-bbox="711 1757 953 1809"> JUAN CARLOS VILLARREAL Asistente de Ingeniero Capitán de Odra </td></tr> <tr> <td data-bbox="618 1809 711 1860">  JOEL PEREZ Ayudante General </td><td data-bbox="711 1809 953 1860"> CARLOS MAGALLÓN Ayudante General </td></tr> <tr> <td data-bbox="618 1860 711 1913">  DOMINGO MONTENEGRO Carpintero I </td><td data-bbox="711 1860 953 1913"> GUSTAVO SARUJO Albañil Calificado I </td></tr> </table>	 CRYSTEL GÁNZALES Ingeniera Civil Embarazada de Proyecto Sómos	JUAN CARLOS VILLARREAL Asistente de Ingeniero Capitán de Odra	 JOEL PEREZ Ayudante General	CARLOS MAGALLÓN Ayudante General	 DOMINGO MONTENEGRO Carpintero I	GUSTAVO SARUJO Albañil Calificado I
 CRYSTEL GÁNZALES Ingeniera Civil Embarazada de Proyecto Sómos	JUAN CARLOS VILLARREAL Asistente de Ingeniero Capitán de Odra						
 JOEL PEREZ Ayudante General	CARLOS MAGALLÓN Ayudante General						
 DOMINGO MONTENEGRO Carpintero I	GUSTAVO SARUJO Albañil Calificado I						
Este listado de personal, en específico, quienes tienen la experiencia y capacidad en sus calidades de calificadas (I, calificados II, equivalentes generales, capitán de obra o roles equivalentes, no han acompañado debidamente en los proyectos de edificaciones con sistemas de paredes, molduras, y divisiones por tabiquerías.							

Así, de la revisión de los documentos presentados, se infiere que este proponente no presentó un “catálogo” de los materiales ofertados, sino que solo adjuntó un listado de su personal de mano de obra con sus respectivas cédulas e idoneidades.



De otro lado, en el caso del tercer proponente (**GRUPO ROBESA, S. A.**) presentó, entre otros, los siguientes documentos para presentar con el punto N° 2 de la sección de “*Otros requisitos*” del pliego de cargos:

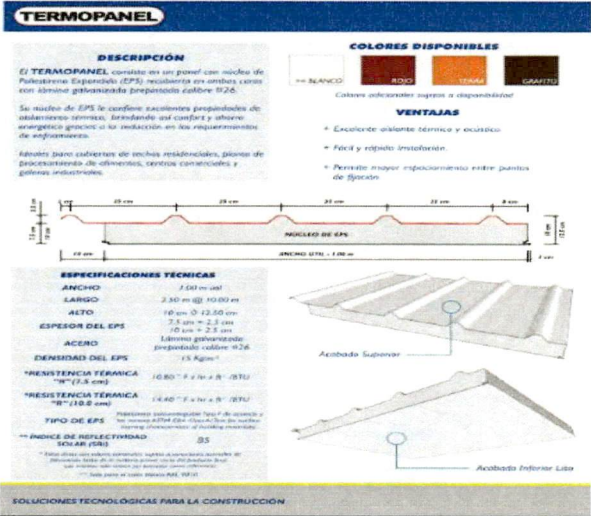


De la revisión de esos documentos se infiere que **GRUPO ROBESA, S. A.**, interpretó que el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*”, buscaba que los proponentes presentaran un catálogo de los materiales ofertados y, al parecer, no vislumbró la manera de presentar el segundo catálogo de la mano de obra.

De ahí que, a diferencia del proponente anterior, este último no presentó las idoneidades o certificaciones de su mano de obra, tal como aparentemente pretendía la entidad, según lo indicado en su Informe de Conducta.

Por otro lado, el cuarto proponente (**GB ARQUITECTOS, S. A.**) al igual que **GRUPO ROBESA, S. A.**, presentó los documentos que siguen a continuación, para cumplir con el punto N°. 2 de la sección de “*Otros requisitos*” del pliego de cargos:

FICHAS TÉCNICAS





En este sentido, se advierte que **GB ARQUITECTOS, S. A.**, presentó una ficha técnica o catálogo de los materiales a ser utilizados para la ejecución del objeto contractual, mas no un “catálogo” de su mano de obra o idoneidades o certificaciones de su personal.

En el caso del quinto proponente (**CONSTRUCTORA ESCORPIO, S. A.**), para cumplir con el requisito en examen, presentó estos documentos:



Panamá, 06 de septiembre del 2022.

Estimados Señores
A Quien Concierna,

CARTA DE REFERENCIA COMERCIAL

Por medio de la presente hacemos constar que la COMPAÑIA CONSTRUCTORA ESCORPIO, S.A., ha mantenido Relaciones Comerciales con nuestra Empresa, cumpliendo satisfactoriamente la construcción de una oficina modular con material de termo-panel de aluminio para adecuar una oficina temporal en el Sector de Rufina Alfaro, Urbanización La Arboleda del Golf, casa 147 calle la Lema.

Constancia que se expide a solicitud de la parte interesada a los 06 días del mes de septiembre del 2022.



Visión e Ideas Creativas, S.A.
Joseph Velásquez
Representante Legal
B-796-10072

Plaza de la Libertad, Panamá, 06 de septiembre del 2022.

Donde
ESTUARDO FLORES CANTERO
Abogado
Universidad de Panamá.

E. N. D.

Acto Público No. 1223-8-96-05-05-EP-079564

Por esta vez me presento a constar que la Compañía CONSTRUCTORA ESCORPIO S.A., con domicilio en Rúa, Avenida 1-12345, 2022, ha mantenido satisfactoriamente el trabajo de construcción de material de aluminio y mano de obra especializada, material de termo-panel de aluminio en el Sector de Rufina Alfaro, Urbanización La Arboleda del Golf, casa 147 calle la Lema, en el periodo del 2022 y 2023. Asimismo, he mantenido relaciones comerciales, siendo responsable de la calidad de los trabajos realizados, para constar en la presente a la Empresa la infraestructura de la compañía para constancia.

Item	Descripción	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
1	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
2	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
3	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
4	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
5	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
6	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
7	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
8	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
9	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
10	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
11	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
12	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
13	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
14	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
15	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
16	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
17	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
18	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
19	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
20	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
21	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
22	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
23	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
24	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
25	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
26	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
27	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
28	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
29	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
30	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
31	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
32	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
33	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
34	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
35	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
36	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
37	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
38	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
39	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
40	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
41	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
42	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
43	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
44	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
45	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
46	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
47	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
48	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
49	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
50	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
51	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
52	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
53	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
54	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
55	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
56	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
57	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
58	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
59	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
60	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
61	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
62	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
63	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
64	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
65	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
66	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
67	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
68	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
69	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
70	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
71	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
72	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
73	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
74	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
75	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
76	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
77	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
78	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
79	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
80	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
81	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
82	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
83	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
84	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
85	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
86	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
87	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
88	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
89	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
90	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
91	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
92	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
93	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
94	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
95	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
96	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
97	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
98	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
99	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00
100	Placa de aluminio	10	1.100,00	11.000,00

En constancia, consideramos que CONSTRUCTORA ESCORPIO S.A., está plenamente capacitada para realizar el objeto del acto público N° 003-2025-Pleno/TACP-079564.

Se firma en el momento de la expedición de la constancia.

Atentamente,

LIDIA CARPIO
REPRESENTANTE LEGAL

Mientras que, el sexto y último proponente (**HAR SION GROUP**) presentó el siguiente documento para cumplir con el punto N°. 2 de la sección de “Otros requisitos”:



HAR SION GROUP INC.
HAR SION GROUP INC. es una empresa de construcción y mantenimiento de infraestructura, ubicada en Panamá, República de Panamá. La empresa cuenta con una amplia experiencia en la construcción de obras civiles, industriales y comerciales, así como en el mantenimiento de infraestructura existente. La empresa cuenta con un equipo de profesionales altamente calificados y con una amplia experiencia en la gestión de proyectos de construcción.

ITEM	DESCRIPCION	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
2	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
3	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
4	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
5	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
6	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
7	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
8	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
9	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
10	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
11	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
12	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
13	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
14	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
15	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
16	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
17	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
18	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
19	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
20	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
21	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
22	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
23	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
24	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
25	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
26	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
27	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
28	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
29	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
30	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
31	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
32	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
33	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
34	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
35	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
36	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
37	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
38	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
39	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
40	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
41	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
42	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
43	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
44	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
45	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
46	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
47	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
48	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
49	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
50	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
51	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
52	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
53	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00
54	CONSTRUCCION DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES, ASÍ COMO EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.	1000	1.000,00	1.000.000,00



imágenes del catálogo de los materiales ofertados, en tanto que **HAR SION GROUP**, solo presentó un desglose de precios.

VI. CONCLUSIÓN GENERAL

Por las razones enunciadas, consideramos que lo procedentes es anular el acto público No. 2024-0-07-08-08-CM-014531, para el **"SUMINISTRO DE MATERIALES Y MANO DE OBRA PARA LA CONTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE MODULAR A SERVICIOS SANITARIOS"**, ya que en el pliego de cargos se estableció un requisito que no fue claro y que, por lo tanto, ha colocado a todos los participantes ante una evaluación no objetiva (sino subjetiva) de su cumplimiento.

Lo anterior, por cuanto que afectó la competencia —en igualdad de condiciones— de los proponentes del acto público de marras, al no satisfacer los criterios contemplados en la Ley 22 de 2006, relativos a la estructuración de los pliegos de cargos, en donde se exige que, estos documentos, deben contener *"reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva"*¹³.

Así, dada la ambigüedad del pliego de cargos y, en particular, del punto N°. 2 de la sección de *"Otros requisitos"*, no es posible garantizar la *"escogencia objetiva"*¹⁴ del adjudicatario, ni mucho menos *"el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación"*¹⁵.

Esto último, por cuanto que el pliego de cargos contiene normas ambiguas o poco claras, las cuales condujeron a error a los proponentes, quienes, en razón de lo anterior, interpretaron a su modo la forma o el modo en que debían cumplir el punto N°. 2 de la sección de *"Otros requisitos"*.

Huelga señalar que, en el citado precedente de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso que la *"plena justicia en la adjudicación"*¹⁶, lo que quiere significar es que *"el procedimiento [de contratación pública] debe ceñirse a criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, igualdad de trato entre los oferentes, publicidad, transparencia, lealtad, y libre concurrencia, entre otros"*¹⁷; los cuales, a criterio de este Tribunal, no se han cumplido en el presente caso.

En este orden de ideas, en tanto que la estructuración del pliego no cumplió con el procedimiento legalmente establecido, habida cuenta que no se cumplió con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006; para evitar indefensión, corresponde anular el acto público de marras, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 168 de la Ley 22 de 2006.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias.

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el procedimiento de selección de contratista No. 2024-0-07-08-08-CM-014531, para el **"SUMINISTRO DE MATERIALES Y MANO DE OBRA**

¹³ PANAMÁ, numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ PANAMÁ, artículo 266 de la Constitución Política (2004).

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia (2009). Sentencia de 27 de abril. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona.

PARA LA CONTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE MODULAR A SERVICIOS SANITARIOS", celebrado por el Ministerio de Educación (**MEDUCA**), con un precio de referencia de cuarenta y un mil cuatrocientos ocho balboas con sesenta y seis centésimos (B/. 41,408.66), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, y, en consecuencia, **REVOCAR** el Cuadro de Cotizaciones No. 1 del 07 de noviembre de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público a **CONSTRUCCIONES Y ACABADOS N. M.**, por la suma de treinta y tres mil novecientos cuarenta y siete balboas con ochenta y ocho centésimos (B/. 33.947.88).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de Fianza de Impugnación, constituida en Cheque de Gerencia No. 000021847, expedido por el Banco General, por el límite máximo de responsabilidad de seis mil doscientos once balboas con treinta centésimos (B/. 6,211.30), según la Diligencia de Consignación de Fianza de Recurso de Impugnación No. 134-2024 de 18 de noviembre de 2024, visible a foja 033 del expediente jurídico.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo originar del Ministerio de Educación (**MEDUCA**), contentivo de sus actuaciones en relación con el acto público No. 2024-0-07-08-08-CM-014531, el cual consta de ochenta y seis (86) fojas útiles; mismo que fue enviado al Tribunal, mediante la nota S/N de fecha 29 de noviembre de 2024, visible a foja No. 056 del expediente jurídico.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas "*PanamaCompra*"; la cual se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en dicho sistema.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 171-2024, previa anotación en el registro respectivo.

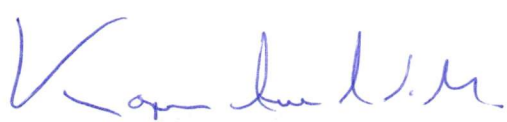
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

