



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 046-2025.

RECURRENTE: T&A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES 01-2025 DEL 14 DE ABRIL DE 2025, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN – REGIONAL DE LOS SANTOS (C.B.G.E. INSTITUTO CARLOS M. BALLESTEROS), POR LA CUAL ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2025-0-07-07-07-CM-026500.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.073-2025-PLENO/TACP de 17 de junio de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial de control, 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 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; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, en adelante, Decreto Ejecutivo No.439 de 2020.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 04 de abril de 2025, el Ministerio de Educación a través de la Regional de Los Santos – C.B.G.E. Instituto Carlos M. Ballesteros, en adelante la entidad o MEDUCA, convocó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (sistema electrónico o, simplemente, “PanamaCompra”), el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2025-0-07-07-07-CM-026500, para el **REEMPLAZO DE TECHO EXISTENTE EN EL CENTRO EDUCATIVO INSTITUTO CARLOS M. BALLESTEROS...**, con precio de referencia de treinta y siete mil cuatrocientos ochenta y tres balboas con noventa y cinco centésimos (B/.37,483.95). (Ver fojas 002-009 del expediente del Tribunal).
2. La presentación de propuestas se estableció para el 11 de abril de 2025, hasta las 12:00 p.m., y la apertura de las propuestas a partir de las 12:01 p.m., de ese mismo día.



3. Conforme el Acta de Apertura de las propuestas, que consta en los documentos del acto público, publicado el 14 de abril de 2025, se recibieron las siguientes propuestas; Veamos:

RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total	
155654763-2-2017	DIONISIO IBARRA Y COMPAÑÍA, S.A.	11-04-2025 09:29 a. m.	B/. 26,869.58	
155613470-2-2015	YEMARTI S.A.	11-04-2025 05:36 a. m.	B/. 27,394.35	
155705745-2-2021	GRUPO ROBESA, S.A.	10-04-2025 12:02 p. m.	B/. 31,999.84	
1046908-1-546648	GEISA INTERNACIONAL, S.A	11-04-2025 09:14 a. m.	B/. 36,590.22	
155661937-2-2018	T&A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD,S.A.	10-04-2025 06:17 p. m.	B/. 26,170.24	
7-107-505	Construcciones A J E	10-04-2025 10:51 a. m.	B/. 33,949.30	
155668510-2-2018	FERRETERIA LUCAS	11-04-2025 10:38 a. m.	B/. 28,309.91	
1455837-1-639061	Turbines And Systems S A	10-04-2025 05:24 p. m.	B/. 29,776.60	
155653103-2-2017	TORECHA	10-04-2025 06:00 p. m.	B/. 37,319.47	
9-702-279	Ubaldino Solís Sanchez	10-04-2025 10:38 p. m.	B/. 28,561.53	
598427-1-451336	Ingeniería y Proyectos, S. A. INPESA	10-04-2025 11:11 p. m.	B/. 29,018.75	
9-731-1945	EMconstrucciones	10-04-2025 10:57 p. m.	B/. 28,393.43	
2464158-1-813977	Constructora EVJ S.A.	11-04-2025 01:12 a. m.	B/. 28,608.44	
155727621-2-2022	Constructora CALEF, S. A.	11-04-2025 09:43 a. m.	B/. 26,839.36	
155687847-2-2019	CP CONSTRUCTION, S.A.	11-04-2025 09:57 a. m.	B/. 33,960.47	
2090903-1-755133	CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S.A	11-04-2025 10:31 a. m.	B/. 25,282.26	
1121311-1-564493	TECNICOS EN CONSTRUCCIONES GENERALES (TECOGSA)	11-04-2025 11:11 a. m.	B/. 28,591.48	
8-397-403	Javier Medina Aguilar	11-04-2025 10:23 a. m.	B/. 28,890.00	
7-700-1421	Constructora VAMS	11-04-2025 11:05 a. m.	B/. 35,500.00	
7-705-1383	CONSTRUCTORA V JAEN CARDENAS	11-04-2025 11:28 a. m.	B/. 31,260.62	
155720567-2-2022	INVERSIONES H & L	11-04-2025 11:23 a. m.	B/. 36,814.48	
155707966-2-2021	Multiservicios y Construcciones Rodce	11-04-2025 11:41 a. m.	B/. 32,131.38	

4. El 14 de abril de 2025, dentro de los documentos del acto público en el sistema electrónico, se publicó el **Acta de Revisión de requisitos y especificaciones técnicas #1**, contentiva de la verificación de las propuestas, en la cual se concluyó que el proponente Constructora Calef, S.A., quien ofertó el tercer precio más bajo, cumplió con los requisitos del pliego de cargos.
5. Mediante el **Cuadro de Cotizaciones 01-2025** del 14 de abril de 2025, la entidad adjudicó el acto público de selección, al proponente Constructora Calef, S.A., por la suma de veintiséis mil ochocientos treinta y nueve balboas con treinta y seis centésimos (B/.26,839.36), por ser la propuesta que cumplió con lo requerido en el pliego de cargos. (Ver fojas 010-015 del expediente del Tribunal).
6. El 25 de abril de 2025, el licenciado Rodrigo Manuel Tapia, en calidad de apoderado especial de la empresa T&A Construcciones y Electricidad, S.A., presentó Recurso de Impugnación, ante la Secretaría de este Tribunal, oponiéndose al acto de adjudicación, al considerar que vulneró las normas legales que rigen la contratación pública y algunos principios, así como el pliego de cargos; además objetó cada uno de los incumplimientos señalados por la entidad a su propuesta. (Ver fojas 016-036 del expediente del Tribunal).
7. Mediante **Resolución No.037-2025/TACP** del 25 de abril de 2025 (Admisión), debidamente publicada en el sistema electrónico, el 29 de abril de 2025, este Tribunal, procedió a admitir el Recurso de Impugnación presentado, en sala unitaria por el magistrado sustanciador de la causa. (Ver fojas 044-046 del expediente del Tribunal).



8. El 29 de abril de 2025, se publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta, fechado 5 de mayo de 2025, firmado por la Profesora Lineth González de Cedeño, en calidad de Directora del Plantel, respecto a las actuaciones administrativas surtidas en el presente acto público de selección de contratista, además refutó los argumentos expuestos por el recurrente, advirtiendo que los mismos carecieron de fundamento jurídico, y que el acto público se ajustó a los requisitos del pliego de cargos, incluyendo la prioridad a las empresas locales. (Ver fojas 049-053 del expediente del Tribunal).

II. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

1. Prueba de Informe

Mediante Resolución No.028-2025/TACP de 20 de mayo de 2025, publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa ordenó prueba de informe a la entidad (MEDUCA) a fin de que respondiera ciertas interrogantes respecto a la especialidad o conocimientos técnicos del personal que se ocupó de la verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, también solicitó a la Caja de Seguro Social (CSS), a fin de que aclararan cierta incertidumbre respecto a las Certificaciones de Paz y Salvo que dicha institución emite; concediendo el término de tres (3) días hábiles, para que, remitieran los respectivos informes a la Secretaría de este Tribunal. (Ver fojas 064-070 del expediente del Tribunal).

En consecuencia de lo ordenado, el 27 de mayo de 2025, se publicó en el sistema electrónico, los correspondientes Informes, los cuales concluyeron medularmente de la siguiente manera:

- **MEDUCA:** *La evaluación de las propuestas para este tipo de acto público debe ser realizada por personal calificado y especializado en el área objeto de la contratación, siendo la especialidad requerida de ingeniería y arquitectura. Al momento de la verificación intervienen los directores y asistentes en lo que atañe al cumplimiento de las formalidades, más no a la valoración de los aspectos técnicos¹. (Ver fojas 080-082 del expediente del Tribunal).*
- **CSS:** *las certificaciones de paz y salvo de empleador con cese de operaciones, hace constar que el representante legal de la empresa no mantiene morosidad en conceptos de cuota empleado-empleador, pese que dicha certificación es emitida a empresas inactivas, que en caso de requerir mano de obra calificada debe presentar su reactivación; por lo tanto, la empresa T&A Construcciones y Electricidad, S.A., se encuentra activa con pagos al día de abril 2025.² (Ver fojas 083-089 del expediente del Tribunal).*

2. Medida Previa

Mediante Resolución No.018-2025-PLENO/TACP de 02 de junio de 2025, debidamente publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa resolvió como medida previa, ordenar a la entidad que realizara nuevamente la evaluación de las propuestas participantes, de forma minuciosa y detallada conforme los requerimientos exigidos en el pliego de cargos; para lo cual se le

¹ Véase respuesta del MEDUCA, DM-DNAL-0960-2025-31 del 27 de mayo de 2025, publicada en el sistema electrónico el 27 de mayo de 2025.

² Véase respuesta de la CSS No.DENL-N-497-2025 del 27 de mayo de 2025, publicada en el sistema electrónico el 27 de mayo de 2025.



concedió el término de tres (3) días hábiles, para que una vez concluida la verificación de las propuestas, publicara la respectiva acta en el portal electrónico. (Ver fojas 096-107 del expediente del Tribunal).

No obstante, mediante Nota ICMB/068/2025 fechada 05 de junio de 2025, publicada en el sistema electrónico; la entidad solicitó prórroga de tres (3) días hábiles para la entrega de la nueva evaluación requerida. (Ver foja 121 del expediente del Tribunal).

A consecuencia de lo anterior, este Tribunal mediante Resolución No.020-2025-TACP del 06 de junio de 2025, resolvió conceder hasta dos (2) días hábiles adicionales, para que la entidad remitiera la evaluación solicitada. (Ver foja 124-125 del expediente del Tribunal).

Como resultado de la nueva verificación de las propuestas por el personal calificado, tal como fue ordenado por el Tribunal, la entidad publicó el 12 de junio de 2025, en el sistema electrónico, el nuevo Informe de Verificación, firmado por Dídimo Castillero, de la Coordinación de Ingeniería y Arquitectura, Mikel Vergara de mantenimiento, y por Dámaso Solís, por parte de Asesoría Legal; la cual la ubicamos a fojas 128-133 del expediente jurídico, dando como resultado medularmente lo siguiente:

Debido a que el proponente **CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S.A.**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **Constructora CALEF, S. A.**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Debido a que el proponente **Constructora CALEF, S. A.**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **T&A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A.**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Debido a que el proponente **T&A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A.**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **DIONISIO IBARRA Y COMPAÑÍA, S.A.**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Debido a que el proponente **DIONISIO IBARRA Y COMPAÑÍA, S.A.**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **FERRETERIA LUCAS**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Debido a que el proponente **FERRETERIA LUCAS**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **Ubaldo Solis Sanchez**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

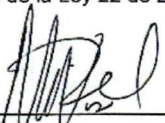
Debido a que el proponente **Ubaldo Solis Sanchez**, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **Constructora EVJ S.A.**, tal y como lo establece el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **Constructora EVJ S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por este Personal Calificado para la Contratación Menor, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Las Tablas, el miércoles, 11 de junio de 2025, fecha en que se realizó el informe de verificación.

Fundamento legal: Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: Dídimo Castillero
Cédula: 7-706-1828
Coordinación: Ingeniería y Arquitectura

Firma: 
Nombre: Mikel Vergara
Cédula: 7-709-1270
Coordinación: Mantenimiento

Firma: 
Nombre: Dámaso Solís
Cédula: 7-107-659
Coordinación: Asesoría Legal



Acorde la nueva verificación realizada, se observa que para el personal calificado en el objeto de la contratación, la propuesta del proponente Constructora EJ, S.A., cumple con los requerimientos del pliego de cargos, para la satisfacción del *reemplazo de techo existente en el centro educativo Instituto Carlos M. Ballesteros.*

Visto lo anterior, lo esencial del control para esta Colegiatura, será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en la reglamentación (artículo 94) para la selección del contratista; cuya regla que prevalece es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, siempre que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Finalmente, este Tribunal como ente de control, pasará al análisis de las propuestas participantes, a fin de constatar el cumplimiento del pliego de cargos.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En atención a los hechos que dieron origen a esta causa, corresponderá examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público; en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, a fin de resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de Interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma; es decir, la Constitución Política de la República de Panamá, de las cuales resaltamos el artículo 215, el cual dispone lo siguiente:

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

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

b. Legal

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; en ese sentido es resaltable los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

“**Artículo 27.** Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado....



2. Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.

...". (Lo subrayado es del Tribunal).

"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".

2. Cuerpo normativo que sustenta la Selección de Contratista

El tipo de procedimiento de selección de contratista que atendemos se refiere a una Contratación Menor, la cual se encuentra consagrada en la Ley 22 de 2006, artículo 57; que a la letra dice:

"Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

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

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

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

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

En cuanto a los criterios de selección para la adjudicación de los actos de selección de contratistas, la normativa de la contratación pública consagra en el artículo 71 (Ley 22 de 2006), dispone la siguiente regulación:



“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En tanto, el Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, en su artículo 94, se refiere al acto de adjudicación, demandando lo siguiente:

“Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) se procederá de la forma siguiente:

...

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad 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 verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones 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.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Sobre la base de los artículos citados, en este tipo de procedimiento de selección que atendemos, si la entidad considera que se han cumplido las formalidades establecidas por la Ley, adjudicará el acto público al proponente con el precio más bajo que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos; si en caso determine 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 verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente.

Igualmente para el criterio de selección, se deben seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; teniendo en cuenta que nos encontramos ante un procedimiento para una contratación menor.



Ahora bien, siguiendo las reglas contenidas en las normas citadas, ciertamente se debe cumplir con un mínimo de formalidades; no obstante, corresponde atender los puntos controvertidos en el presente recurso, a fin de garantizar una pronta solución a las diferencias planteadas por las partes; en observancia al *Principio de Economía*, contemplado en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006 (numeral 5), como uno de los pilares de la contratación pública.

3. Posición argumentativo – jurídica del Tribunal

A continuación el Tribunal centra su análisis en base a las siguientes consideraciones:

a. Acto Administrativo Impugnado

Mediante Cuadro de Cotizaciones No.01-2025, del 14 de abril de 2025, publicado en el sistema electrónico, la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección al proponente Constructora Calef, S.A., tercera propuesta en precio (B/.26,839.36); al determinar que cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Veamos un extracto:

Renglones adjudicados:					
Constructora CALEF, S. A.:					
#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente
1	Instalación o reparación de techos	REEMPLAZO DE TECHO EXISTENTE EN EL CENTRO EDUCATIVO I. CARLOS M. BALESTEROS, UBICADO EN LA PALMA, CORREGIMIENTO DE LA PALMA, DISTRITO LAS TABLAS, PROVINCIA LOS SANTOS, REPUBLICA DE PANAMÁ* (SE ADJUNTA SOLICITUD DE BIENES, PLANOS, ALCANCE Y ESPECIFICACIONES DEL PROYECTO)	1	Unidad	REEMPLAZO DE TECHO EXISTENTE EN EL CENTRO EDUCATIVO I. CARLOS M. BALESTEROS, UBICADO EN LA PALMA, CORREGIMIENTO DE LA PALMA, DISTRITO LAS TABLAS, PROVINCIA LOS SANTOS, REPUBLICA DE PANAMÁ* (SE ADJUNTA SOLICITUD DE BIENES, PLANOS, ALCANCE Y ESPECIFICACIONES DEL PROYECTO)
				Sub Total	B/. 25,083.51
				Impuestos	B/. 1,755.85
				Total	B/. 26,839.36



Lineth González de Cedeño
Representante legal o persona delegada

No obstante, como ya mencionamos, para el recurrente (T&A Construcciones y Electricidad, S.A.), el acto de adjudicación vulnera las normas legales y algunos principios que rigen la contratación pública, así como el pliego de cargos; por lo que solicita se revoque tal decisión de la entidad, y en su lugar se le adjudique el acto público a su propuesta, al considerar que cumple con los requerimientos del pliego de cargos. Por su parte, la entidad, en su Informe de Conducta refutó los argumentos expuestos por el recurrente considerando que los mismos carecen de fundamento jurídico; además señaló que la entidad actuó ajustada a los requisitos del pliego de cargos, incluyendo la prioridad a las empresas locales.

A continuación, atendamos la nueva verificación de las propuestas, plasmada en el Informe de Verificación.

b. Nuevo Informe de Verificación

El nuevo Informe de Verificación de las propuestas participantes al acto público, publicado en el sistema electrónico el 12 de junio de 2025, ubicado a fojas 128-133 del expediente jurídico, debidamente firmado por el personal responsable de dicha verificación; quienes luego de verificar las propuestas, medularmente dieron como resultado los incumplimientos detallados en el siguiente cuadro:



Proponente	Incumplimiento
Constructora, Construcciones y Electricidad 4MC, S.A.	Pacto de Integridad (Falto agregar el número de Aviso de Operaciones de la sucursal de Las Tablas; el Domicilio de la empresa no coincide con el Aviso de Operaciones de la sucursal de Las Tablas; no colocó el número de acto correcto en la cuarta cláusula)
Constructora Calef, S.A.	Pacto de Integridad (no colocó el objeto del contrato, según el formato estandarizado de PanamaCompra)
T&A Construcciones y Electricidad, S.A.	Pacto de Integridad (el número de registro y/o con Aviso de Operación o registro comercial no corresponde con el proponente)
Dionisio Ibarra y Compañía, S.A.	Certificado de existencia del Proponente (no presentó copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte de la persona natural que funja como representante legal) Declaración Jurada de Medidas de Retorsión (en el encabezado de la declaración se omitió el lugar, fecha, representante legal de la entidad licitante, folio de Registro Público, domicilio y teléfono) Carta de Compromiso Verde (no colocó el número d cédula de identidad personal en el documento) Pacto de Integridad (el nombre del suscrito por parte de la entidad está incorrecto)
Ferretería Lucas	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión (la cédula de identidad no corresponde con la del representante legal)
Ubalдино Solís Sánchez	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión (la firma debió estar autenticada por Notario Público)

Finalmente, luego de las observaciones de incumplimiento señalados en el Informe de Verificación, se puede colegir que se trataron de incumplimientos de documentos obligatorios del pliego de cargos; y conforme la conclusión del personal calificado, la propuesta del proponente **Constructora EVJ, S.A.**, quien ofertó el décimo precio más bajo, cumplió con los requerimientos del pliego de cargos, recomendando la adjudicación a dicho proponente³.

En lugar de lo anterior, observemos a continuación los requisitos exigidos por la entidad en el Pliego de cargos.

c. Requerimientos exigidos en el Pliego de Cargo

Para la entidad, los proponentes en este acto público debieron presentar junto con su propuesta la siguiente documentación:

Documentos a Presentar con la propuesta	Opciones
1 Certificado de existencia del Proponente. De tratarse de una persona natural, deberá acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte cuando se trate de personas naturales extranjeras. Cuando se trata de una persona jurídica, acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la Certificación del Registro Público, de encontrarse registrada en Panamá, o de la autoridad competente del país de constitución, cuando se trata de persona jurídica extranjera no registrada en Panamá (Esta certificación deberá haber sido expedida dentro de un (1) año inmediatamente anterior a su presentación, de conformidad con lo establecido en el artículo 837 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020); Igualmente, en el caso de personas jurídicas, deberá adjuntarse copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte del representante legal. Cuando se trate de un consorcio o de unión temporal debe adjuntarse el acuerdo de consorcio notariado en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental; De igual forma, se deberá aportar copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte de la persona natural que funja como representante legal del consorcio o asociación accidental. Todos los integrantes del consorcio o asociación accidental deberán estar inscritos en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público; de igual forma, el consorcio o asociación accidental deberá inscribirse por conducto de su empresa líder antes de la celebración del acto público. Observación: Para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista.	Aplica
2 Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista.	Aplica
3 Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional.	Aplica
4 Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social.	Aplica

³ Véase el Informe de Verificación, publicado en el sistema electrónico el 12 de junio de 2025.



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, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	Aplica
En las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión.		
6	Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes, sean personas naturales o jurídicas, que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deberán presentar la Certificación expedida por la JTIA. En el caso de consorcios, los mismos deberán cumplir con lo establecido en la Resolución JTIA No.083 de 18 de noviembre de 2020.	Aplica
7	Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital. Los miembros del consorcio que sean empresas extranjeras deberán aportar el documento similar que acredite que las mismas están autorizadas a operar comercialmente en el país en el que se encuentre registrada.	Aplica
8	Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente: Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura, deberán acreditar que se encuentran paz y salvo con el Ministerio de Ambiente, mediante la presentación de original o copia del Paz y Salvo emitido por el Ministerio de Ambiente.	Aplica
9	Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y uso sostenible de los Recursos Naturales: Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura, deberán presentar junto con su oferta, una Carta de Compromiso Verde firmada por el representante legal o persona con poder de representación, en la que se compromete a desempeñar y ejecutar a cabalidad la obra, cumpliendo con las leyes, decretos y normas de la República de Panamá, así como los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional de los cuales el Estado sea parte en materia de protección al medio ambiente en general, cultura ambiental, recursos hídricos, áreas protegidas y biodiversidad, cambio climático, protección forestal, mecanismos sustentables de agua, energía y la no contaminación ambiental y la protección de costas y mares. (Esta carta deberá ajustarse al modelo incluido en el Capítulo IV "Modelos, Formularios e Instructivos"). NOTA: La Carta de Compromiso Verde para Proveedores del Estado deberá ser suscrito y presentado por cada proponente. En caso de consorcios, este documento deberá ser suscrito y presentado tanto por el consorcio, a través de la persona designada para representarlo, así como por cada una de las empresas que lo conforman, de manera individual.	Aplica
10	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad: Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2008, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores. NOTA: Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado deberá ser suscrito y presentado por cada proponente. En caso de consorcios, este documento deberá ser suscrito y presentado tanto por el consorcio, a través de la persona designada para representarlo, así como por cada una de las empresas que lo conforman, de manera individual."	Aplica
11	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2008, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública. NOTA: El Pacto de Integridad deberá ser suscrito y presentado por cada proponente. En caso de consorcios, este documento deberá ser suscrito y presentado tanto por el consorcio, a través de la persona designada para representarlo, así como por cada una de las empresas que lo conforman, de manera individual.	Aplica
Otros requisitos		Opciones
IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de "Otros Requisitos".		
1	Los proponentes que participen, deben presentar el Desglose de Actividades adjunto (imprimir el documento en tamaño legal), llenando cada una de las actividades con sus precios unitarios y totales (escribiendo con letra legible la información requerida y procurando no cometer errores aritméticos en las multiplicaciones y sumatorias). El precio total ofertado debe coincidir con el precio ofertado en la plantilla del sistema de Panamá Compra	Aplica
2	Los documentos notariados, deben estar autenticados por el notario público, entre la fecha del Aviso de Convocatoria y la fecha del Acto Público.	Aplica
3	Todo proponente que participe, tiene la obligación de utilizar los documentos estandarizados adjuntos al pliego de cargos (Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, Incapacidad Legal para Contratar, Carta de Compromiso Verde, Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad, Pacto de Integridad, Garantía, cotización detallada	Aplica
4	Las propuestas con errores aritméticos serán descartadas en desglose actividades o Cotización	Aplica
5	Documentación solicitada debe tener fecha vigencia posterior de el Aviso de la convocatoria	Aplica

Visto lo anterior, lo esencial del control para esta Colegiatura, será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en la reglamentación (artículo 94) para la selección del contratista; cuya regla que prevalece es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, siempre que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos .

Igualmente para el criterio de selección, se deben seguir las reglas contenidas en el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; respecto a la preferencia de la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no local.

Es así como este Tribunal, como ente de control, pasará al análisis de las propuestas participantes, a fin de determinar el cumplimiento del pliego de cargos, conforme los parámetros establecidos.



d. Análisis de las propuestas participantes

Conforme el Acta de Apertura de Propuestas⁴, celebrada el 10 de marzo de 2025 y publicada en el sistema electrónico; al acto público se recibieron veintidós (22) propuestas; lo cual incumbe la verificación integral según el valor económico, a fin de determinar el cumplimiento o no de los requerimientos del pliego de cargos, iniciando con el precio más bajo y así sucesivamente, hasta encontrar aquella que cumpla a cabalidad con las reglas recogidas en los términos de referencia.

Es así que iniciamos el análisis a detalle de la propuesta con el precio más bajo.

• Constructora, Construcciones y Remodelaciones 4MC, S.A.

La propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Constructora, Construcciones y Remodelaciones 4MC, S.A., por el monto de veinticinco mil doscientos ochenta y dos balboas con veintiséis centésimos (B/.25,282.26).

Ítems ofertados:				
1	Clasificación del Producto	Instalación o reparación de techos		
	Especificación del comprador	REPLAZO DE TECHO EXISTENTE EN EL CENTRO EDUCATIVO I CARLOS M. BALESTROS, UBICADO EN LA PALMA, CORREGIMIENTO DE LA PALMA, DISTRITO LAS TABLAS, PROVINCIA LOS SANTOS, REPUBLICA DE PANAMÁ* (SE ADJUNTA, SOLICITUD DE BIENES, PLANOS, ALCANCE Y ESPECIFICACIONES DEL PROYECTO)		
	Cantidad Solicitada	1 Unidad		
Especificaciones del Proponente		Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Impuestos
CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S.A.		1 Unidad	B/. 23,628.28	B/. 1,653.98
				Valor Total Renglón
				B/. 25,282.26
Información del total de la propuesta:				
			SubTotal	B/. 23,628.28
			Impuestos	B/. 1,653.98
			Total	B/. 25,282.26

La documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico, correspondiendo con la presentación de todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento y los otros requisitos, de la siguiente manera: *certificado de existencia del proponente; paz y salvo de renta; paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social; Declaración Jurada de Medidas de Retorsión; certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; Aviso de Operaciones; paz y salvo del Ministerio de Ambiente; carta de compromiso verde / protección del ambiente y uso sostenible de los recursos naturales; carta de adhesión a principios de sostenibilidad; el pacto de integridad y la declaración electrónica de no incapacidad legal para contratar.*

Es así como este Tribunal verifica que dicha propuesta cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos por lo que **se hace merecedora de la adjudicación de este acto público**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos llevara a considerar incumplimientos en lo ofertado para el objeto contractual; máxime que es una empresa local domiciliada en el municipio donde se realizará la contratación (Municipio de Las Tablas), la cual tiene preferencia por ofrecer el menor precio; tal cual lo establece las normas de contrataciones públicas. (Ver artículo 12 de la Ley 22 de 2006 y el Artículo 89 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020).

No obstante, en el caso de dicha propuesta, vale la pena referirnos a los incumplimientos objetado en el nuevo Informe de Verificación, respecto al Pacto de Integridad; en base a los siguientes planteamientos:

⁴ Ver Acta de Apertura de propuestas, publicada en el sistema electrónico el 14 de abril de 2025.



• **Planteamientos sobre los incumplimientos de la propuesta (Pacto de Integridad)**

Conforme la propuesta de este proponente, para el personal encargado de la verificación, el pacto de integridad estaba incompleto puesto que:

- 1. Se omitió agregar el número del aviso de operaciones.
- 2. La dirección no coincide con la sucursal de Las Tablas.
- 3. En la cuarta cláusula no se colocó el número de acto correctamente.

Al respecto vale la pena advertir que conforme el requisito 11 del pliego de cargos, el proponente presentó el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal de la empresa (Carlos Medina, con cédula de identidad personal No.6-41-2514), tal fue la exigencia del pliego de cargos, cuyo encabezado ciertamente no colocó el número del aviso de operación ni la dirección de la sucursal de Las Tablas; sin embargo, se ubicó el número del Registro Comercial RUC 209903-1-755133 DV7 de dicha sucursal, además que al acto público fue identificado claramente en el encabezado, lo que identificó a dicho proponente.

Adicional que la información referente a la dirección de la sucursal, se pudo verificar con el Aviso de Operaciones consultado en el portal público del Ministerio de Comercio e Industrias (<https://www.panamaemprende.gob.pa>), el cual se encuentra vigente; veamos:

TOTAL DE REGISTROS MOSTRADOS: 1							
Mostrando 10 Entradas		Buscar:					
Número de Aviso	Sucursal	Razón Comercial	Razón Social / Dueño	Estatus	Fecha Inicio	Acción	
2090903-1-755133-2024-574379905-S1	2225634	CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S.A	CONSTRUCTORA CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S A	VIGENTE	04/09/2024	ver	

Número de Aviso de Operación : 2090903-1-755133-2024-574379905-S1
Razón Comercial: CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S.A
Representante Legal: Carlos Eugenio Medina Villalaz
RUC: 2090903 1-755133 DV 7
Razón Social: CONSTRUCTORA CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD 4MC S A
Fecha de Inicio de Operaciones: 04/09/24
Ubicación: LOS SANTOS LAS TABLAS LAS TABLAS (CABECERA) 
Urbanización: ALTOS DE LOS ANGELES
Calle: CALLE SEGUNDA SIN SALIDA

Para esta colegiatura, en torno a la verificación de las propuestas, el requisito bajo análisis (pacto de integridad), ha devenido en permitir una interpretación sumamente rigurosa y formalista, tanto que rebaza la esencia de su propósito; siendo que dicho incumplimiento no encuentra asidero jurídico puesto que tal omisión no incidió en la validez del documento o la valoración de la conveniencia para el Estado, especialmente que no transgredió lo dispuesto en Ley 22 de 2006 y su reglamentación, normativas en las cuales tiene su origen y se fundamenta la exigencia del Pacto de Integridad, o menos que se pueda afirmar que el proponente haya dejado de expresar su voluntad comprometiéndose a cumplir con las condiciones de integridad expresadas por la norma; amén de que el pliego de cargos no incluyó o contempló el modelo del formulario a presentar para dicho



requerimiento, siendo que la carga de claridad del pliego de cargos corre a cuenta de la entidad.

La presentación del pacto de integridad obliga a las partes a una serie de compromisos y que sustancialmente requiere que los proponentes presenten juramento a favor de los valores de transparencia y anticorrupción, con el ánimo de no permitir pagos, ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato, tal cual ha quedado demostrado por este proponente, cumpliendo a satisfacción el requisito, puesto que en el documento aportado consta todos esos parámetros demandados; lo que evidencia que en la vía administrativa, dicho documento no fue valorado correctamente.

En ese contexto, este Tribunal mantiene su postura sobre la desmedida formalidad que en ocasiones es empleada en los procedimientos que, si bien no se trata de obviar los requisitos del pliego de cargos, ni hacer caso omiso a las normas, sino que al revisar la documentación aportada por los participantes se observe que los mismos contengan la información sustancial, por lo cual se puede dejar de lado la parte formal.

Las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, señalan que nuestras actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, sin eludir a los principios rectores del derecho administrativo como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

Veamos lo demandado en el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, referente al *Principio de eficacia*, que a la letra dice:

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.
2. Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo”.

Finalmente, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, es dable referirnos a las siguientes consideraciones.

4. Consideraciones finales, frente a la verificación de las propuestas

Ciertamente la contratación menor permite de manera expedita la adquisición de bienes, servicios u obras, cuya selección del contratista debe estar condicionada a que se cumpla con un mínimo de formalidades, y además que se cumpla con el



procedimiento señalado en las normas de contrataciones públicas, siendo este el medio que utiliza la administración para la satisfacción de las necesidades del Estado, y cuya actuación alejada de dicho norte representa un obstáculo para lograr tales fines.

Por otra parte, la celebración de los actos públicos para la selección de contratista, debe realizarse libre de ritualismo y de formalismos que impidan, de forma directa, la escogencia de la propuesta más favorable para los intereses del Estado, esto según el principio fundamental de la contratación pública, exigido en los artículos 215 y 266 de la Carta Política de requerir a los servidores públicos inmersos en la gestión precontractual de propender al máximo beneficio posible a favor del Estado, como derecho sustancial.

Y como ya mencionamos anteriormente, el excesivo formalismo es un factor que pone en riesgo el cumplimiento de los fines del procedimiento, donde el Estado aspira a la obtención de ésta obra, por ello debe atenderse fundamentalmente la verdadera intencionalidad en las propuestas. Es en ese sentido que instamos a la entidad para que a posteriori, tenga la debida diligencia al momento de verificar las propuestas, y revise cada uno de los pasos establecidos para las contrataciones menores, para así adjudicar el acto público, evitando ocasionar perjuicios a los sujetos involucrados en el procedimiento.

Siguiendo ese marco de ideas, la Ley 38 del 2000, fuente supletoria en el proceso que nos ocupa, refiriéndose al Principio de informalidad o antiformalismo, en el artículo 34 se refiere a lo siguiente: *Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.*

La normativa vigente establece la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, tipificado en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, respecto al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, que señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...”

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.... (El subrayado es del Tribunal).

Para concluir, es importante resaltar las obligaciones de las entidades contratantes



establecidas en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3; que señala lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

En atención a lo anteriormente valorado, y en contra posición a las actuaciones de la entidad contratante, consideramos oportuno emitir nuestra decisión, teniendo presente que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, que ciertamente satisfizo los requerimientos del pliego de cargos, por lo que no será necesario verificar la segunda propuesta de precio más bajo, que en este caso es la empresa beneficiada con la adjudicación.

5. Decisión del Tribunal

En atención al análisis, esta instancia de control deplora que con fundamento en criterios interpretativos sumamente formales, la entidad haya desmeritado la propuesta de menor precio, es así como en cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, pasa a tomar nuestra decisión.

Conforme la regulación de las contrataciones menores (artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020), refiriéndose al acto de adjudicación, señala que una vez se hayan cumplido las formalidades establecidas en la Ley, la entidad adjudicará el acto público al proponente con el precio más bajo que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos; y es así como procederemos.

En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista a la propuesta de menor precio; sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“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”. (Lo resaltado es nuestro).

De igual forma, debemos atender el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente:



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

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

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del CUADRO DE COTIZACIONES 01-2025 del 14 de abril de 2025, emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN – REGIONAL DE LOS SANTOS (C.B.G.E. INSTITUTO CARLOS M. BALLESTEROS), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2025-0-07-07-07-CM-026500, para el REMPLAZO DE TECHO EXISTENTE EN EL CENTRO EDUCATIVO INSTITUTO CARLOS M. BALLESTEROS; en base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado a través de la **ADJUDICACIÓN** del Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No. 2025-0-07-07-07-07-CM-026500, al proponente CONSTRUCTORA, CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES 4MC, S.A., por el monto de veinticinco mil doscientos ochenta y dos balboas con veintiséis centésimos (B/.25,282.26); por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.10-40-2007183, del 24 de abril de 2025, emitida por La Regional de Seguros, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de cinco mil seiscientos veintidós balboas con cincuenta y nueve centésimos (B/.5,622.59); según diligencia de consignación reposa a folio 037 del expediente del Tribunal.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.046-2025, 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 mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA KERIMA
- ID 8-383-544

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.06.17
15:39:32 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

