



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 050-2025

RECURRENTE: A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 168 del 11 de abril de 2025, que declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista por Licitación Pública No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, emitida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**.

MAGISTRADO PONENTE: KATHIA LEE DUQUE

RESOLUCIÓN No. 071-2025 -Pleno/TACP de 17 de junio de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 19 de septiembre de 2024, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para que todo interesado en contratar con el Estado, presentara el día 25 de octubre de 2024 hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, cuyo objeto contractual es el **“ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO”**, con un precio de referencia por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE BALBOAS CON 54/100 (B/. 4,746,639.54)**.

La apertura de propuestas se realizó el mismo día de la entrega, es decir, el día 25 de octubre de 2024, a las 10:01 a.m., siendo recibidas las siguientes propuestas:

III. Propuestas						
No.	Proponentes	Hora	Formato [Propuesta Electrónica o Presencial]	Oferta	Fianza Propuesta	Aceptada/ Rechazada de Plano
1	A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.	24-10-2024 - 03:08 PM	ELECTRONICO	B/. 4,546,509.07	LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A. No. 10-40-2006843 B/. 530,000.00	Aceptada
2	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.	25-10-2024 09:49 a. m.	ELECTRONICO	B/. 5,071,366.58	OPTIMA COMPAÑIA DE SEGUROS, S.A. No. 04-01-101198-0 B/. 522,130.35	Aceptada
3	CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA conformada por GRUPO INDEX, S.A. y CONSTRUCCIONES Y VENTAS GANA, S.A.	25-10-2024 09:49 a. m.	ELECTRONICO	B/. 3,950,267.44	ALIADOS SEGUROS, S.A. No. 04-01-57025-0 B/. 474,663.95	Aceptada
4	EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A.	25-10-2024 09:50 a. m.	ELECTRONICO	B/. 4,850,000.00	LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A. No.10-40-2006867 B/. 522,130.35	Aceptada
5	CONSORCIO BAJO CEDRO conformada por CONSTRUCTORA RODSA, S.A. Y CONSTRUCTORA MAR CARIBE, S.A.	25-10-2024 09:56 a. m.	ELECTRONICO	B/. 5,204,872.63	CIA INTERNACIONAL DE SEGUROS, S.A. No.070-001-000026069-000000 B/. 522,130.35	Aceptada

Luego de recibidas las propuestas, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** publicó el Acta de Apertura de Propuesta el día 28 de octubre de 2024, en el portal electrónico “PanamaCompra” y remitió el expediente que contiene las propuestas de los participantes del acto público a la Comisión Verificadora y se emite el correspondiente Informe de la Comisión de fecha 07 de noviembre de 2024, el cual fue publicado el 12 de noviembre de 2024 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, en el cual se recomienda que el acto público sea adjudicado al proponente **A&A Arroyo y Asociados, S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, tal como lo señala la siguiente imagen:



De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los **07 días del mes de Noviembre de 2024**.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: **Luz Medrano**
Cédula: 4-737-710

Firma: 
Nombre: **Lilibeth de Molina**
Cédula: 8-235-995

Firma: 
Nombre: **Indira Cano**
Cédula: 8-430-346

Firma: 
Nombre: **Julio Navas**
Cédula: 2-111-988

Firma: 
Nombre: **Victor Hayer**
Cédula: 8-764-302

Posteriormente se presentaron observaciones al Informe de la Comisión Verificadora, las cuales fueron presentadas por las siguientes empresas: **CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA, EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A.** y **ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.**, las cuales fueron publicadas el día 15 de noviembre de 2024, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

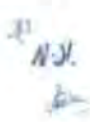
En virtud de lo anterior, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** emite la **Resolución No. 577 de 19 de noviembre de 2024**, mediante la cual se anula parcialmente el Informe de la Comisión Verificadora y ordena se realice a través de la misma Comisión Verificadora, un nuevo análisis parcial de las propuestas presentadas dentro del acto público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009.

La Comisión Verificadora emite un Segundo Informe de fecha 05 de diciembre de 2024, el cual fue publicado el 11 de diciembre de 2024, determinando que ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, numeral 2, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es la decisión de la comisión verificadora, declarar desierto el presente acto público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, ya que ninguna de las empresas ha cumplido con los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

CONCLUSIONES:

Luego de revisar todas las propuestas presentadas, se determinó que ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Por todo lo expuesto anteriormente y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 72 numeral 2, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es la decisión de esta comisión verificadora, declarar desierto el presente Acto Público. No.





2024-0-07-19-01-LP-000009, ya que ninguna de las empresas ha cumplido con los requisitos establecidos en el pliego de cargo.
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 10 días del mes de diciembre de 2024.

Firma:
Nombre: Julio Navas
Cédula: 2-111-988

Firma:
Nombre: Luz Medrano
Cédula: 4-737-710

Firma:
Nombre: Lilibeth de Molina
Cédula: 8-235-995

Firma:
Nombre: Indira Cano
Cédula: 8-430-346

Firma:
Nombre: Victor Hayer
Cédula: 8-764-302

A este Informe de la Comisión Verificadora, se le presentaron observaciones por las siguientes empresas: **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.** y el **CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA**. Dichas empresas posteriormente presentaron Acción de Reclamo en contra del Segundo Informe de la Comisión Verificadora, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, las cuales fueron admitidas y resueltas mediante la Resolución No. DS-DF-011-2025 de 7 de enero de 2025, así:

RESUELVE:

 **PRIMERO:** ANULAR PARCIALMENTE el segundo Informe de Comisión Verificadora publicado el día 11 de diciembre de 2024, dentro del Acto Público N°2024-0-07-19-01-LP-000009, convocado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN,

bajo la descripción "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO", con un precio de referencia de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE BALBOAS CON 54/100 (B/. 4,746,639.54).

 **SEGUNDO:** ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la MISMA COMISIÓN VERIFICADORA, un nuevo análisis parcial de la Propuesta presentada por el proponente **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, específicamente en cuanto a la Fianza de Propuesta requerida en el Punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos electrónico, acorde a los Principios y Criterios esbozados en la parte motiva de la presente Resolución, siguiendo las reglas del procedimiento relativo a la Licitación Pública que establece el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y dentro del término que establece el artículo 69 Lex Cit.

TERCERO: LEVANTAR la suspensión del Acto Público N°2024-0-07-19-01-LP-000009.

CUARTO: ORDENAR el archivo de los expedientes de las acciones de reclamo presentadas por los proponentes **ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A., CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA y A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente resolución no cabe recurso alguno, de acuerdo con el artículo 155 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

SEXTO: PUBLICAR la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022; Resolución No. 285-2021 de 22 de abril de 2021 por la cual se aprueba el Código de Ética en la Contratación Pública.

Dada en la ciudad de Panamá, a los siete (7) días del mes de enero de dos mil veinticinco (2025).

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

[F] NOMBRE
MARQUINEZ
DEJUD
JAVIER RAUL - ID
ID 8-819-230

Firmado digitalmente por [F]
NOMBRE
MARQUINEZ DEJUD
JAVIER RAUL - ID
8-819-230
Fecha: 2025.01.07
14:33:24 -05'00'

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD
DIRECTOR GENERAL
AAJLLW/bvbr/vipklu/jocg
Código VOT: 116166263



A raíz de lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, se emite el Informe de la Comisión Verificadora de fecha 24 de marzo de 2025, concluyendo lo siguiente:

CONCLUSIONES:

Luego de revisar todas las propuestas presentadas, se determinó que ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Por todo lo expuesto anteriormente y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 72 numeral 2, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es la decisión de esta comisión verificadora, declarar desierto el presente Acto Público. No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, ya que ninguna de las empresas ha cumplido con los requisitos establecidos en el pliego de cargo.

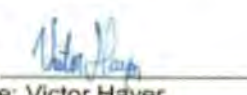
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de marzo de 2025.

Firma: 
Nombre: Julio Navas
Cédula: 2-111-988

Firma: 
Nombre: Luz Medrano
Cédula: 4-737-710

Firma: 
Nombre: Lilibeth de Molina
Cédula: 8-235-995

Firma: 
Nombre: Indira Cano
Cédula: 8-430-346

Firma: 
Nombre: Victor Hayer
Cédula: 8-764-302

Por lo antes expuesto, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, a través de la **Resolución No. 168 del 11 de abril de 2025**, publicada el 16 de abril de 2025, en el portal electrónico "PanamaCompra", declara desierto el Acto Público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el **"ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO"**, toda vez que ninguna de las propuestas presentadas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 29 de abril de 2025, el Licenciado **HASHMETH SAUL PARDO**, miembro de la firma forense **IMPERIUM LEX LEGAL BUREAU**, en calidad de apoderada especial de la empresa **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de Recurso de Impugnación en contra de la **Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025**, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por medio de la cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista por Licitación



Pública No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**. (Poder y Recurso de Impugnación visible a fojas 0024 a la 0043 del expediente del Tribunal).

Que el recurrente presentó la Fianza de Impugnación **No. 10-40-2007181** de 22 de abril de 2025, expedida por **LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A.**, por el límite máximo de responsabilidad de **SETECIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 93/100 (B/. 711,995.93)**, cantidad que representa el quince por ciento (15%) del precio de referencia del acto público impugnado, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, y cuya diligencia de consignación No. 041-2025, reposa a folio 050 del expediente del Tribunal.

3 Que el día 29 de abril de 2025, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas emite la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, visible a foja 0053 del expediente del Tribunal y publicada el mismo día en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye la **Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025**, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por medio de la cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista por Licitación Pública No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el “**ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO**”, a saber:

Resolución de Declaración de Desierto

Resolución 168 del 11-04-2025

Ministerio de Educación

UNIDAD DE COMPRA SEDE

Número de Proceso	2024-0-07-19-01-LP-000009
Tipo de proceso	Licitación pública
Título	ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO
Modalidad de adjudicación	Global
Objeto de Contratación	Obra

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el día 19 de septiembre de 2024, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias



Otros Considerando:

- Que el día 25 de octubre de 2024, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:
- PROPUESTAS RECIBIDAS:
- No. Proponente Oferta Económica
- 1 A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A. B/.4,546,509.07
- 2 ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A. B/.5,071,360.58
- 3 CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA (CONFORMADO POR GRUPO INDEX, S.A. y CONSTRUCCIONES Y VENTAS GANA, S.A.) B/.3,950,267.44
- 4 EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A. B/.4,850,000.00
- 5 CONSORCIO BAJO CEDRO (CONFORMADO POR CONSTRUCTORA RODSA, S.A. y CONSTRUCTORA MAR CARIBE, S.A.) B/.5,204,872.63
- 2 Que posteriormente las propuestas presentadas en el Acto Público fueron remitidas a la Comisión Verificadora, con el propósito que las mismas se evaluarán conforme a lo establecido en el pliego de cargos.
- 3 Que la Comisión Verificadora rindió un Primer Informe de Comisión publicado en 12 de noviembre de 2024 el cual fue anulado parcialmente por la entidad mediante Resolución No.577 de 19 de noviembre de 2024, ordenando un nuevo análisis parcial de las propuestas.
- 4 Que la Comisión Verificadora rindió un Segundo Informe de Comisión publicado el 11 de diciembre de 2024, sobre el cual los proponentes ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A., A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A. y CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA presentaron ante la Dirección General de Contrataciones Públicas Acciones de Reclamo, las cuales fueron admitidas mediante la Resolución DS-DF-1230-2024 de 26 de diciembre de 2024 (Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A.), Resolución DS-DF-1235-2024 de 27 de diciembre de 2024 (Consortio Remodelando Tu Escuela) y Resolución DS-DF-1237-2024 de 27 de diciembre de 2024 (A&A Arroyo y Asociados, S.A.), las cuales fueron decididas mediante la Resolución de Fondo DS-DF-011-2025 de 07 de enero de 2025, y se anuló parcialmente el Segundo Informe de Comisión Verificadora y ordenó a la entidad licitante realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por el proponente A&A Arroyo y Asociados, S.A., a través de la misma Comisión.
- 5 Que la Comisión Verificadora atendiendo lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, realizó consulta a la Contraloría General de la República lo cual fue respondida mediante Nota No.400-2025-LEG/RySE de 28 de febrero de 2025 y seguido se realizó la verificación solicitada de los requisitos del pliego de Cargos, de lo cual emitió un Tercer Informe de Comisión publicado el 25 de marzo de 2025 donde indica que ninguno de los proponentes cumplió con las exigencias y requisitos del Pliego de Cargos, por lo tanto recomendó declarar desierto el presente Acto Público 2024-0-07-19-01-LP-000009.
- 6 Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido observaciones al Informe de Comisión, ni presentado nuevas acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo procedente es declarar desierto el presente Acto Público, de conformidad a lo estipulado en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.
- 7 Por lo tanto, la Ministra de Educación en ejercicio de sus facultades legales;

Resuelve:



PRIMERO: Declarar Desierto el Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, toda vez que ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Otros Resuelve:

- 1 SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación de la presente resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.
- 2 TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Fundamento de Derecho:

Artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Representante legal o persona delegada:

LUCY MOLINAR

Propuestas Recibidas:

RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total	
946225-1-524816	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.	25-10-2024 09:49 a. m.	B/. 5,071,360.58	
1276195-1-599325	CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA	25-10-2024 09:49 a. m.	B/. 3,950,267.44	
1724590-1-691090	A&A ARROYO Y ASOCIADOS	24-10-2024 03:08 p. m.	B/. 4,546,509.07	
48854-14-312652	CONSORCIO BAJO CEDRO	25-10-2024 09:56 a. m.	B/. 5,204,872.63	
2210361-1-774798	EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A.	25-10-2024 09:50 a. m.	B/. 4,850,000.00	

Renglones adjudicados:

No hay renglones adjudicados



Renglones desiertos:

Descripción	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de Medida	Precio Referencia
1 ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORRL. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUI GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO (VER PLIEGO ADJUNTO)	30222301	Escuelas	1	Unidad	B/. 4,746,639.54
Total					B/. 4,746,639.54

Adjuntar documentos:

Descripción	Tipo	Fecha	Documento
1 Resolución 168 del 11 de abril de 2025, por el cual se declara desierta la Licitación Pública	Resolución de Declaración de Desierto	16-04-2025 - 10:49 AM	

LUCY MOLINAR
Representante legal o persona delegada

16-04-2025 - 11:04 AM

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El Licenciado **HASHMETH SAUL PARDO**, miembro de la firma forense **IMPERIUM LEX LEGAL BUREAU**, actuando en nombre y representación de la empresa **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, presentó recurso de impugnación en contra de la Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, sustentando su recurso con fundamento en lo siguiente:

VII. RELACIÓN DE LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN NUESTRO RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

PRIMERO: Como podrán apreciar los Honorables Magistrados, **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, ha mantenido una postura coherente y respetuosa desde el inicio del presente proceso de selección de contratista, actuando en todo momento de buena fe y procurando el resguardo de los mejores intereses del Estado panameño, tanto en términos de optimización de los recursos públicos como en la proyección de calidad y eficiencia en la futura prestación del servicio, conforme a los principios que rigen la contratación pública.

Nuestro mandante presentó oportunamente su propuesta para la Licitación Pública No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, recibiendo en el Primer Informe de la Comisión Verificadora, publicado el 12 de noviembre de 2024, una evaluación favorable que

5 de 18

recomendó su adjudicación en atención a su cumplimiento íntegro de los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos.

Posteriormente, en atención a observaciones presentadas por otros proponentes, la Entidad procedió a ordenar mediante Resolución No. 577 de 19 de noviembre de 2024 un nuevo análisis parcial, del cual surgió el Segundo Informe de Comisión, publicado el 11 de diciembre de 2024, donde de forma sorpresiva se descalificó la propuesta de nuestro mandante, **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, alegando una supuesta deficiencia en la redacción de la Fianza de Propuesta.

Frente a dicha descalificación, a todas luces temeraria y desatinada, nuestro representado actuó en tiempo oportuno, presentando el 13 de diciembre de 2024 sus observaciones al Segundo Informe de Comisión, y posteriormente, el 23 de diciembre de 2024, interpone Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.



SEGUNDO: De conformidad con el artículo 122 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, las entidades licitantes tienen la obligación de verificar la existencia, validez y vigencia de la fianza de propuesta presentada por los proponentes. En particular, el último párrafo del citado artículo establece que:

Artículo 122. Fianza de propuesta. Los proponentes en un acto de contratación pública cuyo precio de referencia supere los quinientos mil balboas (B/ 500 000.00) deberán presentar, junto con su oferta, una fianza de propuesta, a fin de garantizar el mantenimiento de su oferta y la firma del contrato y, una vez firmado este, deberán presentar la fianza de cumplimiento dentro del término establecido en esta Ley. Se exceptúa la presentación de la fianza de propuesta en aquellos actos de contratación pública cuyo precio de referencia no supere los quinientos mil balboas (B/ 500 000.00).

En los casos en que se presenten ofertas electrónicas, los proponentes podrán presentar electrónicamente la fianza de propuesta, siempre que esta contenga un método de validación por parte de quien la emita, a fin de que la entidad licitante pueda verificar la validez y vigencia del documento aportado.
(El resaltado es nuestro)

En tal sentido, aun reconociendo que el alcance interpretativo sobre la naturaleza jurídica de las fianzas corresponde a la Contraloría General de la República (artículo 121 de la Ley 22), la Entidad Licitante tenía plena facultad y deber de realizar validaciones operativas relativas a la autenticidad y vigencia de la Fianza de Propuesta presentada por **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, mediante consultas directas ante la aseguradora emisora del documento, sin que ello implicara menoscabo de las competencias de la Contraloría.

Por tanto, ante cualquier duda razonable sobre el alcance del término de vigencia consignado en la fianza, correspondía a la Entidad, en estricto cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia, debido proceso y pro administrado, realizar las validaciones pertinentes o requerir la adecuación de la garantía, en lugar de proceder a una descalificación automática que resulta contraria a derecho y gravemente lesiva del interés público.

Ya en nuestro país hemos enfrentado situaciones análogas, como se evidencia en el caso emblemático del Hospital del Niño, referente al Acto Público No. 2019-0-12-0-08-LV-025921, en el cual, mediante Nota No. 1940-19-Leg. de 30 de julio de 2019, la Contraloría General de la República analizó una discrepancia entre la vigencia establecida en la Fianza de Propuesta presentada (180 días calendario) y la exigida en el Pliego de Cargos modificado (180 días hábiles). **Lejos de ordenar la descalificación automática del proponente, la Contraloría instruyó a la Entidad Contratante a instar a la empresa a subsanar la fianza, adecuándola a los requisitos establecidos, preservando así los principios de eficiencia, economía procesal, protección del administrado y la correcta adjudicación del interés público**¹. Taxativamente señalaba lo siguiente:

"Por lo anterior, le manifestamos en atención a la suficiencia y vigencia de la Fianza de Propuesta presentada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A., que el término establecido de 180 días calendario señalado en la misma, debe ser ajustado conforme a lo establecido en la Adenda No.2 del Pliego de Cargos; por lo que, el Ministerio a su cargo, como Ente responsable, respecto de la fianza presentada, ha de instar a la empresa a la readecuación de la Fianza de Propuesta acorde a los parámetros antes citados."
(el resaltado es nuestro)

Aplicando el mismo criterio al presente caso, resulta evidente que la Entidad Licitante debió proceder en igual sentido, requiriendo la validación o subsanación correspondiente, en lugar de excluir a nuestro representado, violando los principios que rigen el procedimiento de contratación pública.

TERCERO: Mediante Resolución No. DS-DF-011-2025 de 7 de enero de 2025, la Dirección General de Contrataciones Públicas acogió la Acción de Reclamo presentada por nuestro mandante, anulando parcialmente el Segundo Informe de Comisión en cuanto a la evaluación realizada sobre su propuesta, y ordenando la realización de un nuevo análisis parcial enfocado exclusivamente en la verificación de la Fianza de Propuesta.

¹ Contraloría General de la República, Nota No. 1940-19-Leg. de 30 de julio de 2019, emitida en atención al Acto Público No. 2019-0-12-0-08-LV-025921, correspondiente a la Licitación por Mejor Valor para la "Construcción, Equipamiento y Mantenimiento Correctivo y Preventivo del Nuevo Hospital del Niño, la Maternidad del Hospital Santo Tomás y Áreas Anexas, restauración de los jardines y remodelación".



Es importante destacar que, en dicha resolución, la Dirección General de Contrataciones Públicas no resolvió de manera directa sobre la validez o invalidez de la Fianza de Propuesta, en relación con la omisión de la palabra "hábiles". Por el contrario, dispuso expresamente ordenar a la Comisión Verificadora, a través de la Entidad Licitante, que solicitara formalmente a la Contraloría General de la República de Panamá una aclaración, interpretación o concepto normativo respecto de dicha omisión, en atención a la competencia exclusiva de dicho órgano en materia de garantías administrativas.

Así lo recoge textualmente la Resolución DS-DF-011-2025.

"Esta Dirección considera consecuente ordenar a los miembros de la Comisión Verificadora que, por conducto de la Entidad Licitante, soliciten a la Contraloría General de la República de Panamá la aclaración, interpretación y/o concepto normativo, frente a la ausencia de la palabra 'hábiles' en la vigencia en la Fianza de Propuesta aportada por el proponente A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A."

Esta actuación confirma que, hasta ese momento, no existía pronunciamiento definitivo que invalidara la fianza presentada, y que toda evaluación posterior debía estar sujeta a la aclaración formal solicitada a la Contraloría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 22 de 2006.

En consecuencia, cualquier decisión adversa basada exclusivamente en interpretaciones preliminares no amparadas en un pronunciamiento expreso de la Contraloría resulta carente de sustento jurídico y vulnera los principios de objetividad, debido proceso y legalidad que deben regir los procedimientos de contratación pública.

CUARTO: En cumplimiento de lo ordenado mediante la Resolución No. DS-DF-011-2025 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Entidad Licitante solicitó a la Contraloría General de la República de Panamá la aclaración sobre la omisión de la palabra "hábiles" en la vigencia de la Fianza de Propuesta presentada por nuestro representado.

La Contraloría General, mediante comunicación formal emitida el 28 de febrero de 2025, **no emitió un pronunciamiento categórico ni concluyente que declarara la invalidez o nulidad de la fianza presentada**. Por el contrario, limitó su respuesta a señalar consideraciones de carácter general sobre la importancia de la expresión de plazos en días hábiles, sugiriendo posibles interpretaciones que, en todo caso,

¹ RESOLUCIÓN N° DS-DF-011-2025, de siete (7) de enero de dos mil veinticinco (2025). Resolución de fondo, dentro del Acto Público N° 2024-0-07-19-01-LP-000009, convocado por el Ministerio de Educación.

no configuraban un incumplimiento expreso ni un mandato de exclusión del proponente.

Esta naturaleza no concluyente y condicionada de la respuesta exigía de la Entidad Licitante un actuar diligente y conforme al debido proceso, realizando las verificaciones adicionales pertinentes tal como mencionamos anteriormente—entre ellas la validación directa con la aseguradora emisora de la fianza—, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 122 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, y aplicando el principio pro administrado recogido en el artículo 5 de la Ley 38 de 2000.

En tal sentido, la mera referencia a potenciales interpretaciones no constituye fundamento suficiente para invalidar una garantía presentada de buena fe, máxime cuando la ley y la jurisprudencia vigente —en particular, el fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de fecha 26 de agosto de 2016— establecen que, salvo disposición expresa en contrario, todos los plazos en días dentro de los procedimientos administrativos deben entenderse como días hábiles.

Así lo sostuvo categóricamente la Corte Suprema de Justicia en el fallo citado, donde expresó²:

*"En relación con los términos fijados en días, el artículo 67 de la Ley 38 de 2000 indica que estos serán aquellos considerados como hábiles. La norma que se comenta dispone:
Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva."
(el resaltado es nuestro).*



Adicional a todo esto, resulta pertinente destacar que la Contraloría General de la República, mediante la Resolución No. 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 22873-A de 21 de septiembre de 2023, aprobó el modelo oficial de Fianza de Propuesta que debe ser utilizado como referencia en los actos de contratación pública. En dicho modelo, en el apartado relativo a la Vigencia, se establece lo siguiente:

"(el número de días hábiles que se establezca en el Pliego de Cargos) contados a partir de la FECHA DEL ACTO PÚBLICO, sin exceder en ningún caso el término máximo establecido en la Ley."

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, fallo de 26 de agosto de 2016, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción seguido por RHOS SOFTWARE, S.A. contra la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ANSEP).

9 de 18

De la simple lectura de este texto se desprende con claridad que:

1. La vigencia de la fianza debe adecuarse a lo que se establezca en el Pliego de Cargos.
2. El cómputo de los días se realiza en días hábiles.
3. No es requisito obligatorio que en el propio texto de la fianza se consigne de manera expresa la palabra "hábiles", pues el modelo remite al Pliego de Cargos como fuente primaria para establecer el término de vigencia.

Así las cosas, la Fianza de Propuesta presentada por **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.** —aunque no consignara literalmente la expresión "días hábiles"— cumplía con el modelo oficial vigente aprobado por la Contraloría General de la República, toda vez que su interpretación debía realizarse en función de los términos establecidos en el Pliego de Cargos, que, en este caso, sí establecía que el plazo debía ser de días hábiles.

En consecuencia, no existía fundamento legal válido para excluir a nuestro representado del procedimiento, máxime cuando la fianza aportada cumplía con los requisitos de vigencia exigidos, interpretados en armonía con el Pliego de Cargos y el modelo oficial de la Contraloría.

Somos del criterio que el análisis jurídico de los documentos que respaldan actos de selección de contratista debe realizarse atendiendo a su contenido integral y no limitarse a la apreciación aislada de un elemento formal. Conforme al criterio reiterado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la existencia de errores materiales no implica necesariamente la invalidez del documento, siempre que del análisis conjunto de su contenido y del contexto probatorio se derive de manera inequívoca su finalidad y alcance y brinden seguridad al ente Contratante.

En este sentido, la Resolución No. 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, al reglamentar las fianzas que garantizan obligaciones contractuales del Estado, enfatiza que la determinación de la vigencia y objeto de una fianza debe realizarse atendiendo a los hechos esenciales del acto público y no únicamente a datos formales que puedan contener errores materiales.

Este enfoque encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo 1136 del Código Civil, que establece que **"las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas"**. De esta disposición deriva la obligación de aplicar el principio de interpretación sistemática y el principio de unidad de la prueba, conforme al cual la apreciación conjunta de los elementos documentales y contextuales debe prevalecer sobre la interpretación fragmentaria.

10 de 18

Aplicado al caso concreto, el contenido sustancial de la fianza aportada permite interpretar de manera clara y razonable que el cómputo de los días debe entenderse referido a días hábiles, conforme a los usos contractuales y a las reglas de interpretación armónica previstas en el artículo 1136 del Código Civil, prevaleciendo así la finalidad y el sentido integral del documento sobre cualquier interpretación restrictiva basada en criterios meramente literales.

A este respecto el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas indicó una posición doctrinal muy acertada:

"En ese orden, debemos indicar que, si bien es cierto, se visualiza un error en el documento, al no actualizarse la nueva fecha de celebración del acto público, nuestro razonamiento no debe quedarse en la superficialidad de definir un documento por uno solo de sus datos, sin que el resto de su contenido, contexto que lo rodea y pruebas documentales, tengan un impacto en la solución de la disyuntiva planteada."

Así las cosas, en la Resolución No. 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023 por la cual se reglamentan las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones contractuales del Estado, se establecen modelos y se deroga el Decreto Num. 33-Leg de 8 de septiembre de 2020, en su capítulo VI, referente a los modelos de fianza, se puede apreciar en la definición del objeto de la fianza de propuesta, una conceptualización de la vigencia de la misma, demarcando los límites de esta en hechos puntuales, que ayudan inequívocamente, más allá de cualquier otro error de escritura, a establecer los tiempos y lo que se garantiza, en este caso, el que nos incumbe, el mantenimiento de la oferta presentada por los postores en un acto de selección de contratista, cual según el decreto de referencia, correrá a partir de la fecha del acto público.



Y, por último, no podemos desatender lo que nos señala la jurisprudencia, que ha sido clara en establecer que el formalismo no puede prevalecer sobre la finalidad del acto de contratación, como lo confirma la Resolución No. 216-2023 de 3 de marzo de 2023 de la DGCP como sigue:

⁹Que, al revisar el informe de la Comisión Verificadora, observamos que esta determinó que el proponente que ofertó el precio más bajo, RADITEK, INC., no cumple con el punto 5 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, al señalar que "el proponente no cumple con lo solicitado por la unidad gestora. La comisión a (SIC) realizar la investigación correspondiente determinó que el documento aportado no constituye un catálogo del fabricante y la documentación presentada no se apega a lo verificado en la página web del fabricante". Que advierte esta Dirección que el dictamen de incumplimiento presenta dos conclusiones: la primera se relaciona con el documento aportado, determinando la Comisión que este no constituye un catálogo de fabricante, como segundo punto, advierte la Comisión que la documentación presentada no se apega a lo verificado en la página web del fabricante.

⁹ Recurso de Impugnación, Exp. 243-2023. Recurrente: Compañía Especializada S.A. Acto Impugnado: Resolución Administrativa No. 123-2023 de 20 de noviembre de 2023 proferida por el Ministerio de la Presidencia Dirección de Asistencia Social, mediante la cual se adjudicó el procedimiento especial de contratación del Proyecto No. 01054.

11 de 18

Que al revisar la propuesta de la empresa RADITEK, INC., se observa que esta aporta un documento denominado "Hoja de Datos - conductor 500MCM XLPE".[...]

Que en el caso que nos ocupa, se observa que las observaciones que dan lugar al incumplimiento dictaminado no guardan relación con un aspecto técnico sino con una valoración documental de lo aportado...

Que parte de la motivación dada por la Comisión, se apoya en el hecho que el documento aportado no constituye un catálogo, sin embargo, debe tenerse en consideración que el documento presentado muestra los datos o características de los bienes ofertados, aspecto este que no fue objetado por la Comisión; **en este sentido, deben los Comisionados valorar la documentación contenida en el catálogo y no valerse de formalismos que no incidan en la validez del documento, debiendo en su lugar, hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación, que es adquirir un bien que se ajuste a los requerimientos técnicos solicitados por la Entidad Licitante, siendo esto un aspecto esencial al momento en que esta adopte la decisión final que pone fin a la etapa precontractual.**

Que lo anterior, es sin perjuicio del ejercicio de la facultad de solicitar aclaraciones que le asiste a la Comisión, en caso de que albergue dudas o inquietudes sobre el contenido de la información detallada en el catálogo.

(...) **Que sobre el particular, esta Dirección tiene a bien señalar que la Comisión puede solicitar aclaraciones a los proponentes por conducto de la entidad licitante; en contraste, se observa que en el caso que nos ocupa, los Comisionados fundamentan su decisión en una "investigación" realizada y en elementos externos que no están contenidos en la propuesta, como lo es la página web del fabricante, en relación a la cual no existe certeza sobre su contenido; si bien la Comisión posee la facultad legal de solicitar a los proponentes las aclaraciones que considere necesarias sobre aquellos documentos que han sido aportados en la propuesta original, la actuación de la Comisión se aparta del procedimiento establecido en la Ley para el funcionamiento de las Comisiones.**

Que en caso de que los Comisionados alberguen dudas en cuanto a la autenticidad o veracidad de los datos detallados en el catálogo aportado por la empresa RADITEK, INC., en virtud de una supuesta discrepancia con el contenido de la página web del fabricante, la Ley de Contrataciones Públicas contempla la facultad de solicitar aclaraciones al proponente, con el propósito que la Comisión esclarezca cualquier dato o información en relación al cual presente dudas o inquietudes. Esta actuación debe encauzarse dentro del procedimiento que establece la Ley de Contrataciones Públicas, para solicitar aclaraciones, por lo que no le es dable a los comisionados realizar gestiones o investigaciones que se aparten de esta exigencia procedimental.⁹

QUINTO: La Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025 no estaba debidamente motivada como señala la ley.

Es evidente que la facultad de declaratoria de desierto, aunque potestativa de la administración, debe cumplir estrictamente con la normativa y estar sujeta a los principios de legalidad que rigen todos los actos administrativos. Esto implica que

⁹ Decisión de Fondo de la DGCP en Acción de Reclamo presentada por RADITEK, INC., vs. Aeropuerto Internacional de Tocumán, S.A.

debe ser objetiva y basarse en la legislación aplicable, además de respetar los principios fundamentales de la contratación pública, como la transparencia, igualdad y eficiencia en los procesos de adjudicación, evitando decisiones arbitrarias o carentes de justificación legal. Al respecto señala la Ley 22:

Artículo 26. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.



El artículo en el que se basa la Resolución de declaratoria de Desierto es el 72 de la ley 22 de 2006 ordenada por la 153 de 2020 que indica:

Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias
3. Si las propuestas presentadas se consideran riesgosas, onerosas o gravosas.
4. Si todas las propuestas presentadas en el acto provienen de un mismo grupo económico de sociedades vinculadas, conforme al numeral 48 del artículo 2.
5. Cuando los postores en un acto de subasta de bienes públicos no hubieran ofertado un precio igual o mayor del valor estimado para el acto, y en el caso de subasta en reversa, no hubieran ofertado un precio igual o menor del precio máximo de referencia.
6. Cuando se considere que las propuestas son contrarias a los intereses públicos.
7. Cuando el objeto de contratación esté contenido en la banda virtual, y ninguna de las ofertas mejora los precios y condiciones contenidos en el

Declarado desierto el acto, la entidad pública podrá convocar a un nuevo acto. La nueva convocatoria se realizará con la antelación prevista en el artículo siguiente.

(el resaltado es nuestro)

La norma transcrita no solo impide que una entidad declare desierto una licitación de forma arbitraria, sino que también exige que esta decisión esté debidamente motivada. Para que una licitación sea declarada desierto, es necesario que las causales de esta declaratoria estén claramente previstas en el pliego de condiciones. En este sentido, si el pliego no establece las circunstancias específicas

bajo las cuales se puede declarar desierto la licitación, cualquier decisión que no cuente con una justificación adecuada podría ser impugnada por carecer de fundamentación legal.

Este principio ha sido reiterado en varias ocasiones, donde la ausencia de una causa válida o la falta de motivación pueden llevar a la nulidad del acto administrativo. En los procesos de contratación pública, la transparencia y la objetividad son esenciales, y todas las decisiones tomadas por las entidades contratantes deben estar debidamente justificadas. El uso de la discrecionalidad sin justificación podría afectar la equidad del proceso, vulnerando los derechos de los proponentes.

Otro principio violentado por dicha resolución, lo es el Principio de Economía. El Principio de Economía establece que los trámites de contratación pública se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos, a fin de evitar dilaciones y retardos en la ejecución del contrato. Nuestra normativa señala:

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

8. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa.

Y por último, pero no menos importante, el Principio de Eficiencia desarrollado en nuestra excerta legal en el artículo 31 de la Ley 22 de 2006:

Artículo 31. Principio de eficiencia. Se entiende que es eficiente la actividad cuando se utilizan la capacitación y los medios adecuados para cumplir las tareas y obligaciones con ahorro de tiempo y de gastos, simplificando los procedimientos burocráticos.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la toma de decisión de declarar desierto un acto público, con todo lo que representa, no se puede tomar a la ligera ni puede estar basado en otros sustentos que no sean, el interés público como la atención de la conveniencia o bienestar de la sociedad y el orden público, como desenvolvimiento de la dinámica social ajustado a las leyes. Y todo fundamentado y motivado en la ley.



SEXTO: En cuanto al Incumplimiento de los demás proponentes, para su mejor comprensión adjuntamos un cuadro explicativo de cada uno:

PROponente	DESCRIPCIÓN DEL REQUISITO	OBSERVACIÓN A LA PROPUESTA
Consortio Remodelando tu Escuela	1. Listado del Recurso Humano Propuesto	El Pliego de cargos solicita cinco (5) personas cada una con su cargo específico. En este caso la empresa no presentó el Diseñador Estructural: Ingeniero Civil. Adicional como parte del listado de Recurso Humano: La posición de especialista en seguridad y salud ocupacionales, no cumple con el requisito indicado, que es Licenciado en Seguridad y Salud Ocupacional. Sin embargo, el profesional presentado, solo tiene el título de Licenciado en Salud Ocupacional. La declaración jurada de medidas de retorsión muestra una fecha de 18 de agosto de 2024, la cual se antecede a la fecha de publicación del Acto. El proponente no incluyó el formulario de experiencia del recurso humano para cada profesional propuesto, incumpliendo con el requisito mínimo del pliego de cargos en su Capítulo IV.
	1. Declaración Jurada de Medidas de Retorsión	Además, el Especialista en Seguridad y Salud Ocupacional, aportó la resolución del MINSA, para ejercer como Técnico en Seguridad y Salud Ocupacional (Registro 256) y no como Licenciado en Seguridad y Salud Ocupacional.
Empresa Constructora CUMO, S.A.	2. Listado del Recurso Humano Propuesto	
	3. Listado de Equipo	El listado de equipos no detalla la cantidad requerida de compresores, según el listado de equipos requerido en el Pliego de Cargos.

PROponente	DESCRIPCIÓN DEL REQUISITO	OBSERVACIÓN A LA PROPUESTA
Administración y Supervisión de Obras	1. Listado del Recurso Humano Propuesto	El proponente para la Especialista en Seguridad y Salud Ocupacional que propuso aportó la resolución del MINSA, para ejercer como Técnico en Seguridad y Salud Ocupacional (Registro 533), y no como Licenciado en Seguridad y Salud Ocupacional.
	2. Listado de Equipo	El listado de equipos no detalla la cantidad requerida de compresores, según el listado de equipos requerido en el Pliego de Cargos.



	En el Desglose de precio presentado, el punto G-2.1.3, (Pabellón No. 2 Módulo de Juegos de Preescolar) la empresa indicó un metraje de 28.10 m2 y el metraje requerido es de 197.28 m2. No aportó el cuadro de recurso humano /formulario listado del recurso humano propuesto). Además, el ingeniero ambientalista, en la carta de compromiso del idóneo, lo proponen como ingeniero Residente. El especialista de Seguridad y Salud Ocupacional no cuenta con la licenciatura de Seguridad y Salud Ocupacional, solo cuenta con la Licenciatura en Salud Ocupacional. El listado de equipos no detalla la mezcladora y ni los compresores según el listado de equipos requerido en el Pliego de cargos. El cronograma presentado no cuenta con los días de término de entrega (720 días calendario). El tiempo de entrega presentado en el cronograma es de 617 días.
1. Desglose de Precios	
2. Listado del Recurso Humano Propuesto	
3. Listado de Equipo	
4. Cronograma de ejecución del Proyecto (Diagrama de Gantt)	

Consortio Bajo Cedro

Por todo lo anterior, observamos que los otros cuatro (4) proponentes INCUMPLEN con lo exigido en el pliego de cargos. Por lo tanto, NO CUMPLEN con el acto público.

Debido a todo lo expuesto, solicita a este Tribunal lo siguiente:

VIII. PETITORIO

Por las consideraciones antes expuestas, le solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, con el respeto acostumbrado, lo siguiente:

- (i) **ADMITAN** el presente Recurso de Impugnación;
- (ii) De conformidad con sus facultades legales contenidas en la Ley 22 de 2008 ordenada por la Ley 153 de 2020 y sus decretos reglamentarios, previo análisis objetivo de la causa, **REVOQUEN** en todas sus partes la decisión contenida en la Resolución No. 168 del 11 de abril de 2025 emitida por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN y publicada el 16 de abril de 2025 en el sistema "PanamaCompra" que declara DESIERTA la Licitación Pública No. 2024-0-07-19-01-LP-000009 para el "Estudio, Diseño y Desarrollo de Planos, Nuevas Construcciones y Remodelaciones para el C.E.B.G. Bajo Cedro, ubicado en el Cor. de Bajo Cedro, Distrito de Chiriquí Grande, Prov. de Bocas Del Toro" por haberse realizado en contravención de la Ley de Contrataciones Públicas y la Ley 38 de 2000 y en consecuencia;
- (iii) Se **ANULE TOTALMENTE** el Informe de la Comisión Verificadora publicado en el sistema de "PanamaCompra" el día 25 de marzo de 2025 a las 2:12 pm que sirvió de sustento para descalificar la Propuesta de **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, en cuanto a en cuanto a las Condiciones Especiales (renglón de Documentos a Presentar con la Propuesta No. 12) toda vez que va en contravención al Pliego de Cargos publicado en la Licitación at supra y a las normas de contratación pública.
- (iv) ordenen la conformación de una **NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA** constituida por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, por conducto de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y se proceda.
- (v) se **RESTITUYAN** los derechos vulnerados de **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, y se dictamine su cumplimiento con los requisitos del Pliego de Cargos haciendo un nuevo ANÁLISIS de su propuesta toda vez que los otros proponentes incumplen con el pliego de cargos.
- (vi) Que se **ADJUDIQUE** a **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, el Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009 por haber cumplido con los requerimientos del Pliego de Cargos en cumplimiento de la Ley de Contrataciones Públicas.



V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la **Resolución No.041-2025/TACP de 30 de abril de 2025 (Admisión)**, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y ss. del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación incoado por el Licenciado **HASHMETH SAUL PARDO**, miembro de la firma forense **IMPERIUM LEX LEGAL BUREAU**, en calidad de apoderada especial de la empresa **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, Resolución que fue publicada el día 02 de mayo de 2025, visible en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, corriéndose traslado del recurso presentado al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara en un término no mayor de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

De acuerdo con el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** publicó el Informe de Conducta el día 08 de mayo de 2025, a las 2:56 p.m., dentro del cual hizo un recuento de las actuaciones realizadas por la entidad para el presente acto de selección de contratista, así:

REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

INFORME DE CONDUCTA

Acto Público N° 2024-0-07-19-01-LP-000009

SEÑOR MAGISTRADO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, E. S. D.

Por este medio, quien suscribe, Lucy Molinar, actuando en mi condición de Ministra de Educación comparezco ante usted a fin de rendir Informe de Conducta en relación con el Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, relacionado al proyecto denominado: "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUI GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO", el cual fuese solicitado a través de la Resolución No. 041-2025/TACP de 30 de abril de 2025 (Admisión) del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Aspectos a considerar en este Informe de Conducta

I. Objetivo de la Contratación:

La convocatoria del Acto Público de la Licitación Pública No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, tiene como objetivo el Estudio, Diseño y Desarrollo De Planos, Nuevas Construcciones y Remodelaciones para el Centro Educativo Básico General Bajo Cedro, Ubicado en el Corregimiento de Bajo Cedro, Distrito De Chiriquí Grande, Provincia de Bocas Del Toro.

II. Procedimiento de Selección del Contratista

En cumplimiento con lo establecido en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 que "Regula la Contratación Pública y Dicta Otras Disposiciones" y en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la citada Ley, se han cumplido con las siguientes fases contempladas para la contratación.

I. Publicación del Aviso de Convocatoria y del Pliego de Cargos; (Art 47 del Texto Único de la Ley 22 de 2006)

El día diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), se publica el aviso de convocatoria del Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, para el proyecto denominado: "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUI GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO", y se adjunta el pliego de cargos con las especificaciones para la prestación de los trabajos requeridos.

El precio de referencia para esta contratación es de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE BALBOAS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTESIMOS (B/. 4,746,539.54), la cual se encuentra con Partida Presupuestaria No: G 100720301 704.512.

Adicionalmente, se ha cumplido en tiempo con cada uno de los términos y requerimientos de publicación contemplados en cada etapa del proceso.



2. **Reunión Previa y de Homologación:** (Art. 51 y 52 de la Ley 22 de 2006)

El día uno (01) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), siendo las diez cero uno (10:01 a.m.) de la mañana, se realizó la reunión Previa y Homologación del Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009.

En dicha reunión se absolvieron las consultas y observaciones presentadas por los proponentes.

3. **Modificaciones al Pliego de Cargos:** (Art. 54, numeral 3 de la Ley 22 de 2006)

Atendiendo algunas sugerencias hechas en la Reunión Previa y Homologación la entidad licitante realizó con la debida antelación de ley, Adenda N° 1 al Pliego de Cargo, de lo cual se publicó un Pliego de Cargos Consolidado, entre las cuales se realizaron modificaciones a la fecha y hora de presentación de propuestas, experiencia de la empresa proponente, listado del recurso humano propuesto, los Estados Financieros, los Renders Arquitectónicos, el Plan de Administración del Proyecto, al Alcance de las Especificaciones Técnicas y modificaciones al Formulario de Desglose de Precio. Dicha Adenda fue debidamente publicada con la antelación no menor de 8 días hábiles a la celebración del Acto Público que establece el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, es decir, el 11 de octubre de 2024.

4. **Nombramiento de la Comisión Evaluadora:** (Art. 68, de la Ley 22-2006)

Mediante Resolución de 24 de octubre de 2024 se designó oficialmente a los miembros de la Comisión Verificadora, conforme a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006.

5. **Acto Público:** (Art. 58 de la Ley 22-2006)

El día veinticinco (25) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), una vez culminado el período de recepción de propuestas, se da inicio al proceso de apertura de sobres de las propuestas presentadas, en el orden cronológico de llegada de la siguiente manera:

No.	EMPRESA PROPONENTE	MONTO OFERTADO
1.	A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.	B/. 4,546,509.07
2.	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.	B/. 5,071,366.58
3.	CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA (conformado por las empresas GRUPO INDEX, S.A. y CONSTRUCCIONES Y VENTAS GANA, S.A.)	B/. 3,950,267.44
4.	EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A.	B/. 4,850,000.00
5.	CONSORCIO BAJÓ CEDRÓ (conformado por las empresas CONSTRUCTORA RODSA, S.A. y CONSTRUCTORA MAR CARIBE, S.A.)	B/. 5,204,872.63
	PRECIO DE REFERENCIA	B/. 4,746,639.54

En el acto público se contó con la participación de funcionarios del Departamento de Compras Institucionales y de la Dirección Nacional de Asesoría Legal, además de los representantes de las empresas participantes vía virtual.

6. **Informe de Comisión Evaluadora:** (Art. 58, numerales 7 al 11 de la Ley 22 de 2006)

El Primer Informe de la Comisión publicado el doce (12) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), recibió observaciones de los proponentes ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A., EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A. y el CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA, dichas observaciones fueron atendidas y mediante Resolución No. 577 de 19 de noviembre de 2024 se anuló parcialmente el Informe de la Comisión, y en el mismo acto se ordenó un nuevo análisis parcial de las propuestas presentadas.

El Segundo Informe de la Comisión publicado el once (11) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), recibió observaciones de los proponentes A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A., y CONSORCIO REMODELANDO TU ESCUELA, de lo cual se interpusieron sendas Acciones de Reclamos las cuales fueron decididas por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante la Resolución No.DS-DF-011-2025 de 07 de enero de 2025 que anuló parcialmente el Segundo Informe de Comisión.

El Tercer Informe de la Comisión publicado el veinticinco (25) de marzo de dos mil veinticinco (2025), no recibió observaciones de los proponentes, por lo cual mediante la Resolución No 168 de 11 de abril de 2025, esta entidad pública acoge la recomendación de dicho informe y Declara Desierto el Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, toda vez que la Comisión Verificadora realizó la consulta a la Contraloría General de la República respecto al tema de la Fianza de Propuesta de la empresa A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., mediante Nota 480-2025-LEGPySE de 28 de febrero de 2025, dicho ente regulador de las fianzas consideró que la Fianza de Propuesta No. 10-40-2006843 emitida por LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A. no se ajustó al formato aprobado y genera ambigüedades respecto a su validez y plazo de vigencia.

7. **Acción de Reclamo:**

Contra el Tercer Informe emitido la Comisión Verificadora debidamente publicado el 25 de marzo de 2025 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", no se interpusieron nuevas acciones de reclamo por parte de los proponentes.

8. **Pretensión solicitada y descargos**

En relación a los fundamentos de la pretensión solicitada por el recurrente A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., solicitamos que se tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

PRIMERO: En relación a lo señalado por el recurrente A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., sobre la falta de motivación individualizada y detallada en el Informe de la Comisión Verificadora y en la Resolución No 168 de 11 de abril de 2025, debemos señalar que a fojas 3226-3207 la Comisión Verificadora en su informe hace un resumen de todos los hechos acontecidos y las acciones realizadas y pasa a exponer motivadamente a fojas 326-3219 las razones por la cuales la Fianza de Propuesta presentada por A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A. no cumple las exigencias del pliego de cargos, lo cual para mayor ilustración pasamos a citar de la siguiente manera:



ARROYO & ASOCIADOS, S.A.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No cumple	Observaciones
12	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2008, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta. (Aplica solo para un acto mayor a \$/500.000.00). En los casos que el pliego de cargos permita la subanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No.2259-2023-LEG/PySE de 10 de agosto de 2023. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.	☐	☒	En base a este punto esta comisión verificadora, aceptó la fianza aportada por AAA ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., que aún cuando no se indicaba en la fianza, en la vigencia la palabra "hábiles", en el objeto de la fianza hace referencia a lo siguiente: "Objeto: Esta Fianza de Propuesta garantiza el mantenimiento de la oferta presentada por los postores en un acto de selección de contratistas, por el término establecido en el pliego de cargos" en el pliego de cargos hace referencia a 120 días hábiles. De acuerdo a la Resolución No. 577 de 19 de noviembre de 2024 de la Anulación Parcial del Informe de la Comisión, esta comisión verificadora procedió a consultar a la mesa de ayuda de la DGCP (DIRECCIÓN

				GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, a través de su departamento legal, quienes indican que no se opone a la validez de la Fianza de Propuesta aportada por AAA ARROYO & ASOCIADOS S.A., pero que ellos refiriéndose a lo que dice la Ley 22, en temas de fianza no les corresponde asesorar y nos remitieron a la Contrataría General de la República, de acuerdo al artículo 121 de la Ley 22, que dice lo siguiente: Artículo 121. Competencia de la Contrataría General de la República. La Contrataría General de la República asesorará las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes. Las entidades públicas o entes autónomos o extranjeros no podrán evitar, regular o disminuir la potestad de la Contrataría General de la República en esta materia. Las Ramas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contrataría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes. Siendo así el caso, esta comisión verificadora realizó la consulta telefónica a la Contrataría General de la República, Departamento de Fianzas, Asesoría Legal y ellos expresamente indicaron que, en efecto, si la Fianza de propuesta no especificaba la palabra "hábiles" independientemente de la cobertura indicada en el objeto de la misma, esta no era aceptable.
--	--	--	--	--

5	Listado del Personal Humano Propuesto. Para la ejecución del recurso humano los Proponentes deben cumplir con los siguientes profesionales: Diseñador Arquitecto Estructural o Arquitecto Arquitecto y Diseñador Estructural, Ingeniero Civil. Cada profesional será el responsable del diseño de la obra y del diseño estructural de la obra respectivamente, con cinco (5) años mínimo de experiencia en su ejercicio profesional o técnico ante las leyes de la República de Panamá. - Experiencia en diseño y desarrollo de planos en al menos tres (3) proyectos, donde la suma total de los montos de las obras presentadas como experiencia debe ser mayor o igual al 80% del precio de referencia. Profesional Residente Ingeniero Civil o Arquitecto - Será el residente para el Centro Educativo con cinco (5) años mínimo de experiencia en su ejercicio profesional o técnico ante las leyes de la República de Panamá. - Presentar experiencia como profesional residente en tres (3) proyectos como mínimo, donde la suma total de los montos de las obras presentadas como experiencia debe ser mayor o igual al 80% del precio de referencia. Especialista Ambiental: Licenciado en Ingeniería Ambiental - Participación como supervisor ambiental en dos (2) proyectos como mínimo, en los últimos cinco (5) años, donde la suma total de los montos de las obras presentadas como experiencia debe ser mayor o igual al 80% del precio de referencia. Especialista en Seguridad y Salud Ocupacional: Licenciado en seguridad y salud ocupacional - Tres (3) años mínimo de experiencia en su ejercicio profesional o técnico ante las leyes de la República de Panamá. - Participación como supervisor de seguridad y salud ocupacional en dos (2) proyectos como mínimo.	☒	☐	Esta comisión verificadora, en su momento llamó a los empresarios de los proyectos aportados como experiencia de la profesional ambiental y confirmó que la profesional fungió como la supervisora ambiental de la obra, validando la experiencia requerida según el pliego de cargos. Además, el pliego de cargos indica que el especialista ambiental debe tener participación como supervisor ambiental en dos proyectos como mínimo.
---	--	-------------------------------------	--------------------------	---



Tal como se dejó plasmado en el Informe de Comisión, de conformidad con lo dispuesto en 121 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Contraloría General de la República es el ente que absolverá las consultas sobre cualquier aspecto sobre la constitución, presentación, ejecución, y extinción de las fianzas y las entidades públicas no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad dada a la Contraloría General de la República, la cual ha reglamentado todo lo relativo a las fianzas inclusive los modelos de las mismas mediante la Resolución No.2259-2023-LEG-FySE de 10 de agosto de 2023.

En virtud de lo anterior, la Comisión Verificadora en primera instancia realizó una consulta telefónica y posteriormente de manera formal solicitó elevar consulta jurídica mediante Nota DM/DCOM/116/0371/2025 de 17 de febrero de 2025 a la Contraloría General de la República, respecto a la validez y vigencia de la Fianza de Propuesta No. 10-40-2006843 emitido por LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., lo cual fue respondido mediante Nota No.460-2025-LEG/FySE de 28 de febrero de 2025, todo de lo cual es visible a fojas 3203-3205, específicamente en la foja 3205 donde se indicó lo siguiente:

"Conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2259-2023-LEG-FySE de 10 de agosto de 2023, así como el modelo de la Fianza de Propuesta contemplado dicha resolución, la vigencia de esta garantía debe expresarse en días hábiles en concordancia con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020

En caso de que la fianza presentada no haga mención expresa a "días hábiles", podría generar ambigüedad respecto a su validez y plazo de vigencia, lo que podría derivar en interpretaciones erróneas sobre el período de la cobertura de la garantía

Por lo tanto es fundamental que la vigencia de la fianza de propuesta se ajuste a las normas anteriormente citadas, asegurando claridad y precisión en los términos de su vigencia, lo que permitirá su correcta aplicación y ejecución"

De la nota citada se desprende claramente la obligación que tenía la afianzadora LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A. (afianzadora del proponente), de ceñirse al uso de los formularios aprobados por la Contraloría General de la República, para no generar incongruencias ni ambigüedades, por lo tanto el criterio dado por la Contraloría General de la República es que la fianza emitida tiene una redacción que genera interpretaciones erróneas sobre el período de cobertura de la garantía, por lo cual el documento es defectuoso y no se cumplió con lo requerido en el punto 12 de requisitos comunes de obligatorio cumplimiento, toda vez que dicho requerimiento no es susceptible de cambios por las entidades contratantes al ser de los requisitos estandarizados por la Dirección General de Contrataciones Públicas, y claramente dicho punto 12 del pliego de cargos no es subsanable, y en la Resolución No.168 de 11 de abril de 2025, se motivó debidamente que la Comisión Verificadora para emitir su informe agotó los mecanismos de consultas y en cumplimiento del criterio emitido por el ente competente para absolver la consultas de las fianzas, recomendó se declare desierto el referido acto público, lo cual fue expuesto en la parte motiva de la Resolución atacada.

Que la Comisión Verificadora atendiendo lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, realizó consulta a la Contraloría General de la República, lo cual fue respondido mediante Nota No.460-2025-LEG/FySE de 28 de febrero de 2025, en la cual se dispuso la verificación del cumplimiento de los requisitos del pliego de cargos, de lo cual se emitió un Informe de Comisión, publicado el 25 de marzo de 2025, donde se indicó que ninguno de los proponentes cumplió con los requisitos y requisitos del Pliego de Cargos, por lo tanto se recomendó declarar desierto el acto público No. 2024-07-19-01-LP-000009.

Que por todas las consideraciones expuestas precedentemente y basadas en hecho que a la fecha no se han recibido observaciones al Informe de Comisión, se presentó informe de motivación de rechazo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo cual se resolvió en el ordenado No. 071-2025-Pleno/TACP de 17 de junio de 2025, de conformidad a lo establecido en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.

SEGUNDO: En relación a las fianzas de las empresas proponentes, esta entidad pública en el Acto de Apertura, en la sección V de Incidencias del Acto Público,

procedió a la confirmación de la Fianza de Propuesta de todos los proponentes, siendo el Licdo. Carlos Rodríguez de la Regional de Seguros, S.A. quien confirmó que la fianza presentada por el proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, era la que emitió dicha empresa afianzadora.

TERCERO: Toda vez que no es competencia de las entidades públicas, determinar el alcance de los términos en que se emiten las fianzas, esta entidad pública cumplió con lo preceptuado en la ley y acató lo indicado por la Contraloría General de la República en su nota 460-2025-LEG/FySE de 28 de febrero de 2025, que calificó que la fianza en análisis no se ajustó al modelo aprobado por dicha entidad y **por ser defectuosa genera ambigüedades en cuanto a su validez y plazo de vigencia**, de lo cual se hizo expresamente mención en la Resolución atacada.

En virtud de lo anterior, y como quiera que en la **Licitación Pública No. 2024-07-19-01-LP-000009**, para el proyecto denominado: "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUI GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO", no se cometió ningún acto u omisión ilegal o arbitrario, o contrario a lo dispuesto al pliego de cargo, durante el proceso de selección de contratista, le solicitamos, respetuosamente, desestimar el recurso de impugnación promovido por el recurrente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**

IV. Prueba:

Se adjunta expediente original del Acto Público No. **2024-07-19-01-LP-000009**, para el proyecto denominado: "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUI GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO".

Panamá, a fecha de su presentación.


LUCY MOLINAR
Ministra de Educación





VII. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Tal como se observa mediante informe de trámite fechado 12 de mayo de 2025, emitido por la Secretaría de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, visible a foja 0072 del expediente del Tribunal, se deja constancia que no se presentaron en la Secretaría de este Tribunal alegaciones de terceros.

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 157 y 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de impugnación, este Tribunal procede a realizar el análisis de las diversas etapas que llevaron a la entidad a la decisión tomada en la **Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025**, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho, respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

Conocida la pretensión de la recurrente, ya que el recurso impetrado es en contra de una resolución que declara desierto el acto público, situación que se encuentra regulada en el artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en conjunto con el contenido de la documentación del acto público impugnado, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, como entidad licitante, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley, para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

1. Procedimiento de selección aplicable al Acto Público

El procedimiento de selección de contratista para este acto público es una Licitación Pública, establecido en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, donde el precio es el factor determinante como criterio de selección, siempre que se cumplan con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, de conformidad al siguiente texto normativo:

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



a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

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

....

6. Una vez conocidas las propuestas, quien presida el acto preparará un acta que se adjuntará al expediente, en la que se dejará constancia de todas las propuestas admitidas o rechazadas en el orden en que hayan sido presentadas, con expresión del precio propuesto, del nombre de los participantes, de los proponentes rechazados que hayan solicitado la devolución de la fianza de propuesta, del nombre y el cargo de los servidores públicos que hayan participado en el acto de selección de contratista, así como de los particulares que hayan intervenido en representación de los proponentes, y de los reclamos o las incidencias ocurridos en el desarrollo del acto. El acta será de conocimiento inmediato de los presentes en el acto y será publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

10. El plazo para emitir el informe de la comisión verificadora no será superior a dos días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación del acta de apertura, salvo que se haya establecido en el pliego de cargos un periodo de subsanación, en cuyo caso el plazo para emitir el informe de la comisión será contado a partir de la publicación del informe de subsanación. Si la complejidad del acto lo amerita, la comisión contará con una única prórroga que no será superior a cinco días hábiles.

11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará



disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.

12. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.

13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días. En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

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

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

Para este acto público ***la modalidad de adjudicación sería global.***

En ese sentido, en atención al principio de economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública señalado en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten, por lo que, nos concierne examinar cada una de las piezas procesales descritas en el registro electrónico del presente acto público, no sin antes manifestar que del estudio pormenorizado del acto público siguiendo los parámetros establecidos en las normas de contrataciones públicas observamos que no estamos ante un acto público que quebranta los aspectos formales que pudiesen acarrear en algún vicio de nulidad, por lo tanto procedemos a valorar la petición formulada por el recurrente.

2. Acto Administrativo Impugnado

Así las cosas, tenemos que el procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el **"ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO"**, se declaró desierto mediante la **Resolución No. 168 de 11 de abril de 2025**, de manera que



procedemos al análisis de cada uno de los documentos aportados, a fin de determinar si le asiste o no la razón al impugnante.

3. Supuesto Incumplimiento del Requisito No. 12 Fianza de Propuesta de la propuesta presentada por la empresa A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.

Al emitirse el segundo Informe de la Comisión Verificadora de fecha 05 de diciembre de 2024, el cual fue publicado el 11 de diciembre de 2024, se determinó que ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos del pliego de cargos. Al realizarse la verificación de los requisitos presentados por el recurrente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, se determinó que no cumplió con el requisito No. 12 “Fianza de Propuesta” de Documentos a Presentar con la Propuesta, así:

ARROYO & ASOCIADOS, S.A.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No cumple	Observaciones
12	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptúan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta. (Aplica solo para un acto mayor a B/ 500,000.00). En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No.2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.	☐	☒	En base a este punto esta comisión verificadora, excepto la fianza aportada por A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., que aún cuando no se indicaba en la fianza, en la vigencia la palabra “hábles”, en el objeto de la fianza hace referencia a lo siguiente: “Objeto: Esta Fianza de Propuesta garantiza el mantenimiento de la oferta presentada por los postores en un acto de selección de contratistas, por el término establecido en el pliego de cargos” en el pliego de cargos hace referencia a 120 días hábiles. De acuerdo a la Resolución No. 577 de 19 de noviembre de 2024, de la Anulación Parcial del Informe de la Comisión, esta comisión verificadora procedió a consultar a la mesa de ayuda de la DGCP (DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS), a través de su departamento legal, quienes indicaron que no se oponían a la validez de la Fianza de Propuesta aportada por A&A ARROYO & ASOCIADOS S.A., pero que ellos cediéndose a lo que dicta la Ley 22, en temas de fianza, no les corresponde asesorar, y no remiten, a la Contraloría General de la República, de acuerdo al artículo 121 de la Ley 22, que dice lo siguiente: Artículo 121. Competencia de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República
				absoberará las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes. Las entidades públicas o antes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia. Las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contraloría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes. Siendo este el caso, esta comisión verificadora realizó la consulta telefónica a la Contraloría General de la República, Departamento de Fianzas, Asesoría Legal, y ellos expresamente indicaron que, en efecto, si la fianza de propuesta no especificaba la palabra “hábles”, independientemente de la cobertura indicada en el objeto de la misma, esta no era aceptable.





En vista de lo anterior, se presentaron acciones de reclamo presentadas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, las cuales fueron admitidas y resueltas mediante **Resolución No. DS-DF-011-2025 de 07 de enero de 2025**, en la cual se emitía el criterio referente al requisito No. 12 “Fianza de Propuesta” de Documentos a Presentar con la Propuesta, en la cual conforme al artículo 121 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es competencia de la Contraloría General de la República absolver las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes, veamos:

Resolución N° DS-DF-011-2025
De siete (7) de enero de dos mil veinticinco (2025)
13 DE ENERO

Que al revisar el Pliego de Cargos electrónico, establece como requisito estandarizado en este tipo de Acto Público que los Proponentes presenten la Fianza de Propuesta bajo este parámetro:

12 Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según prescriban los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 23 de 21 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta. (Aplica solo para un acto mayor a \$150.000.000. En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la conexión solo ocurre sobre el documento electrónicamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No. 029-2023-CE-PRC de 10 de agosto de 2023. Si no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.

Que en este aspecto, se debe aclarar que, en el Pliego de Cargos electrónico, no se permitía a los proponentes la subsanación de la Fianza de Propuesta, en el evento que hubiese adolecido de alguna falencia, ya sea que fuese advertida por la Entidad Licitante o por iniciativa propia de los proponentes, como responsables exclusivos de sus propuestas en la etapa de apertura de propuestas.

Que por otro lado, el Accionante objeta la descalificación del proponente **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.** en el segundo informe publicado el día 11 de diciembre de 2024, toda vez que en el expediente electrónico no hay constancia de lo actuado, ya que los señores Comisionados motivaron su decisión sobre la base de una llamada telefónica a la Contraloría General de la República, específicamente al Departamento de Fianzas y Asesoría Legal, sin precisar el nombre de la persona que contestó la llamada y la metodología usada, para dicha respuesta fuese escuchada por los demás miembros de la Comisión y la forma como se realizó la pregunta. Además alega el Accionante que esta forma de proceder debe ser documentada y no aparece ninguna diligencia al respecto.

Que los miembros de la Comisión Verificadora, en el segundo informe publicado el día 11 de diciembre de 2024 motivan su decisión sobre el incumplimiento de la Fianza de Propuesta de la empresa **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, en los siguientes términos:

ARROYO & ASOCIADOS, S.A.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No cumple	Observaciones
12	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una Fianza de propuesta o garantía, según prescriban los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 23 de 21 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta. (Aplica solo para un acto mayor a \$150.000.000. En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la conexión solo ocurre sobre el documento electrónicamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No. 029-2023-CE-PRC de 10 de agosto de 2023. Si no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.	13	22	En base a este punto, sobre conexión verificadora, según la Fianza presentada por A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., que aún cuando no se constata en la Fianza, en la vigencia se constata "Sublevar" en el objeto de la Fianza tiene relevancia a lo siguiente: "Objeto: Esta Fianza de Propuesta garantiza el cumplimiento de la oferta presentada por los proponentes en un acto de selección de contratistas, por el término establecido en el pliego de cargos" del pliego de cargos hace referencia al "122" años hábiles. De acuerdo a la Resolución No. 029 de 10 de noviembre de 2024, de la Contraloría General de la República, punto de informe de la Comisión Verificadora, proceso de verificación a la oferta de oferta de la DSEP (DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS), a través de su departamento legal, se constata que no se ha presentado a la entidad de la Fianza de Propuesta exigida por A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., como que dicho sublevar a lo que consta en la Ley 22, sin embargo de que, en los procedimientos de selección de contratistas, a la Contraloría General de la República, de acuerdo al artículo 121 de la Ley 22, que dice lo siguiente: Artículo 121. Competencia de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República



Resolución N° DS-DF-011-2025
De siete (7) de enero de dos mil veinticinco (2025)
14 | P a g e

[illegible]

Que resulta oportuno referirnos al contenido del artículo 265 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022, que se refiere al Expediente Electrónico, el cual señala al respecto lo siguiente:

Artículo 265. Expediente electrónico. Todas las entidades del Estado dentro del ámbito de aplicación de la Ley 22 de 2006 deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en el acto público que corresponda, toda la información que se genere.

Este expediente será utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y la Contraloría General de la República para realizar su labor fiscalizadora y emitir las decisiones que le correspondan."

En el caso que nos ocupa, no consta en el expediente electrónico la solicitud de la Entidad Licitante, ni la respectiva respuesta, entendiendo que le corresponde a la Contraloría General de la República de Panamá, la facultad de pronunciarse sobre la suficiencia de este tipo de garantías de aseguramiento de las obligaciones contraídas con las Entidades Públicas. En este sentido, importa resaltar el deber que tiene la Entidad Licitante de publicar en el expediente electrónico, toda la información que se genere en el Acto Público de forma oportuna, conforme lo mandata el artículo 265 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020 y los Principios que rigen la Contratación Pública.

Que en este estado de cosas, por lo expuesto en párrafos superiores, para determinar el cumplimiento o no del requisito estandarizado en el punto 12 "Fianza de Propuesta" del Pliego de Cargos electrónico; esta Dirección considera consecuente, ordenar a los miembros de la Comisión Verificadora que, por conducto de la Entidad Licitante, soliciten a la Contraloría General de la República de Panamá la aclaración, interpretación y/o concepto normativo, frente a la ausencia de la palabra "hábles" en la vigencia en la Fianza de Propuesta aportada por el proponente **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**

Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020

Artículo 121. Competencia de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República absolverá las

consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes.

Las entidades públicas o entes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia.

Las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contraloría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes."

En virtud de lo anterior, la Dirección General de Contrataciones Públicas concluye que lo procedente es *anular parcialmente* el segundo Informe de Comisión Verificadora publicado el día 11 de diciembre de 2024, dentro del Acto Público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, convocado por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, y *ordena* a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la *misma Comisión Verificadora*, un nuevo análisis parcial de la Propuesta presentada por el proponente **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, específicamente en cuanto a la Fianza de Propuesta requerida en el Punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos, concluyendo lo siguiente:



CONCLUSIONES:

Luego de revisar todas las propuestas presentadas, se determinó que ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Por todo lo expuesto anteriormente y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 72 numeral 2. del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es la decisión de esta comisión verificadora, declarar desierto el presente Acto Público. No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, ya que ninguna de las empresas ha cumplido con los requisitos establecidos en el pliego de cargo.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 10 días del mes de diciembre de 2024."

El día 13 de febrero de 2025, la comisión verificadora, instalada para el acto público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009 para el ESTUDIO DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO, se procedió a hacer la consulta a la Contraloría General de la República vía telefónica, y ellos indicaron que la misma se efectuara por escrito.

En virtud de lo anterior, solicitamos formalmente a través de nota dirigida al departamento de compras de MEDUCA, que realizará la consulta por escrito a la Contraloría General de la República, para la aclaración, interpretación y/o concepto normativo, frente a la ausencia de la palabra hábiles en la vigencia de los días de la fianza de propuesta aportada por el proponente A&A Arroyo y Asociados, S.A.

El día 17 de febrero de 2025 mediante de MEDUCA, No. DM/DCOM/116/0371/2025, dirigida al Contralor el Licdo. Anel Flores se eleva la consulta realizada por la comisión verificadora instalada para el acto público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009 para el ESTUDIO DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO, sobre la vigencia de la fianza propuesta aportada por el proponente A&A Arroyo y Asociados, S.A. por ser competencia de la Contraloría General de la República, reglamentar las fianzas que se emiten para garantizar las obligaciones del Estado, y donde se solicita que indiquen si las fianzas que no incluyan la palabra hábiles en la vigencia son o no válidas para las contrataciones públicas que se desarrollan.

El día 28 de febrero de 2025, la Contraloría General de la República mediante nota No. 460-2025-LEG/FySE, dirigida a su excelencia la Ministra de Educación Lucy Molinar, indican que conforme a lo establecido en la Resolución 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, así como en el modelo de la Fianza de Propuesta contemplado, establecen que la vigencia de esta garantía debe expresarse en días hábiles en concordancia con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020. Indican también que en caso de que la fianza presentada no haga mención expresa a "días hábiles" podría generar ambigüedad respecto a su validez y plazo de vigencia, lo que podría derivar en interpretaciones erróneas sobre el periodo de cobertura de la garantía.

La comisión verificadora, luego de recibir respuesta formal de la Contraloría General de la República, procede a decidir estableciendo lo siguiente:



No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
12	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en el procedimiento de selección de contratos, que requiere presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 6 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta, (Aplica solo para un acto mayor a Bs.500.000.000). En los casos que el pliego de cargos permita la subsección de este requisito, la comisión solo revisará sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No.2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.		33	En vista de la opinión emitida por la Contraloría General de la República, a través de nota No. 460-2025-LEG/FySE dirigida al MEDUCA, y siendo la misma la entidad competente, la cual absolverá las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyen para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes según el artículo 121 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, esta comisión verificadora, con la decisión de la mayoría de sus miembros procede a mantener su posición en cuanto a la negación de la fianza de propuesta presentada por A&A Arroyo y Asociados, S.A. bajo el criterio que la fianza de propuesta no indica la palabra "hábiles" en los días de la sección de VIGENCIA.





Informe de Minoría (Si Aplica)
La arquitecta Luz Medrano, parte de los miembros de esta comisión verificadora, manifiesta que no está de acuerdo con la decisión tomada por la mayoría, indicando las siguientes observaciones, verificadas dentro del documento de **Observaciones al Informe** presentado por el proponente **A&A Arroyo y Asociados S.A.**
1. El formato de Fianza de Propuesta aprobado por la Contraloría General de la República y publicada en la G.O 29873-A del 21 de septiembre de 2023; en el punto de la vigencia, hace referencia al NUMERO de días hábiles, lo cual queda establecido en el objeto de la fianza. El plazo indicado en la Fianza de Propuesta se entiende claramente que es días hábiles.
2. La ley No. 38 del 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en general, indica en el artículo 67 que todos los términos de días y hora que se señalen en los procesos administrativos comprenderán solamente los hábiles a menos que una norma especial disponga lo contrario. En este caso lo establecido para las vigencias de las fianzas es claramente días hábiles.

De acuerdo con el Tercer Informe de la Comisión Verificadora de fecha 24 de marzo de 2025, se determinó que luego de revisar todas las propuestas presentadas, ninguno de los proponentes cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Cabe señalar que, este informe se realiza en atención a lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, donde anula parcialmente el segundo informe de la Comisión Verificadora publicado el 11 de diciembre de 2024 y ordena a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la misma Comisión, un nuevo análisis parcial de la Propuesta presentada por el proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, específicamente en cuanto a la Fianza de Propuesta requerida en el Punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos electrónico. Visto esto, realizaremos un análisis de la decisión de la Comisión, lo que da como resultado la declaración de desierto del presente acto público.

Veamos lo que establece el pliego de cargos del acto público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, con relación a la Fianza de Propuesta:

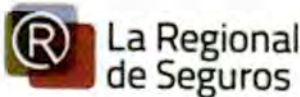
- 12 Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptúan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán presentar de manera electrónica a la entidad licitante la Fianza de Propuesta. (Aplica solo para un acto mayor a B/500,000.00). En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 de la Resolución No.2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta

No subsanable

Fianza de Propuesta:

Monto	10%
Vigencia	120 Días hábiles

Así las cosas, procedemos a la valoración de la propuesta presentada por la empresa **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, en lo que se refiere al requisito No. 12 Fianza de Propuesta, presentando el siguiente documento:



Página 1 de 1
Fianza N° 10-40-2006843-PROYECTO Y ASOCIADOS, S.A.

370

FIANZA DE PROPUESTA

FIADORA	LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A.
NÚMERO DE LA FIANZA	10-40-2006843
PROponente	A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.
ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE	MINISTERIO DE EDUCACIÓN / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
ACTO PÚBLICO	ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOGAS DEL TORO – LICITACIÓN PÚBLICA: 2024-0-07-19-01-LP-000009.
LÍMITE MÁXIMO DE RESPONSABILIDAD	B/. \$30,000.00 (QUINIENTOS TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS) EQUIVALENTE AL 10% DEL IMPORTE O VALOR TOTAL DEL PRECIO DE REFERENCIA.
FECHA DEL ACTO PÚBLICO	25 de OCTUBRE de 2024
PARA GARANTIZAR	La propuesta, la firma del contrato y la constitución y presentación de la fianza de cumplimiento

Consta por el presente documento que LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., en adelante denominada LA FIADORA, por este medio garantiza LA ENTIDAD ESTATAL CONTRATANTE arriba indicada y a la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, en adelante denominada LA ENTIDAD ESTATAL BENEFICIARIA, el mantenimiento de la oferta hecha por EL PROponente, en el ACTO PÚBLICO arriba enunciado, de acuerdo con los términos y condiciones indicados en la propuesta presentada por EL PROponente, la firma del contrato y la presentación de la fianza de cumplimiento dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que adjudica el acto de la selección del contratista.

VIGENCIA: (120) días contados a partir de la FECHA DEL ACTO PÚBLICO, sin exceder en ningún caso el término máximo establecido en la ley.

NOTIFICACIÓN DE INCUMPLIMIENTO: En caso de que "EL PROponente O EL ADJUDICATARIO" no mantenga su oferta, no firme o celebre el contrato, o deje de presentar la fianza de cumplimiento dentro del plazo otorgado, según sea el caso, LA ENTIDAD ESTATAL, deberá notificar por escrito dicho incumplimiento a LA FIADORA dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la ocurrencia del mismo. LA FIADORA deberá pagar el importe de la fianza de propuesta dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de recibo del aviso del incumplimiento. La notificación de incumplimiento se efectuará a LA FIADORA y a "EL PROponente O ADJUDICATARIO" en sus respectivos domicilios legales.

OBJETO: Esta Fianza de Propuesta garantiza el mantenimiento de la oferta presentada por los postores en un acto de selección de contratistas, por el término establecido en el pliego de cargos, término que corre a partir la FECHA DEL ACTO PÚBLICO; garantiza la firma del contrato; asimismo, garantiza la presentación de la fianza de cumplimiento dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que adjudica el acto de selección de contratista.

TITULARIDAD DE DERECHOS. Sólo la ENTIDAD ESTATAL BENEFICIARIA derivará derechos contra LA FIADORA por razón de esta fianza. Toda reclamación con base en esta fianza deberá ser hecha por LA ENTIDAD ESTATAL BENEFICIARIA a LA FIADORA. Para efectos de reclamación también se considerará a la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA como LA ENTIDAD ESTATAL BENEFICIARIA.

EN FE LO CUAL, se suscribe este Contrato en la ciudad de Panamá, República de Panamá, a los (11) Once días del mes de octubre de 2024.

POR LA FIADORA

JESUS RODRIGUEZ
GERENTE TÉCNICO

POR EL CONTRATISTA

(Texto aprobado por la Contraloría General de la República de conformidad con la resolución No 2259-2023- LEG/FySE de 10 de agosto de 2023)



En ese sentido, vemos que la Fianza de Propuesta presentada por la empresa **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, establece un periodo de vigencia de "120 días contados a partir de la FECHA DEL ACTO PÚBLICO, sin exceder en ningún caso el término máximo establecido en la ley", sin embargo, la fianza no establece expresamente si los 120 días corresponden a días hábiles o calendario, razón por la cual, la Comisión Verificadora señaló que el proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, no cumplía con el requisito señalado en el pliego de cargos.

Tomando en consideración la decisión vertida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, que a la letra dice:



Que en este estado de cosas, por lo expuesto en párrafos superiores, para determinar el cumplimiento o no del requisito estandarizado en el punto 12 "Fianza de Propuesta" del Pliego de Cargos electrónico; esta Dirección considera consecuente, ordenar a los miembros de la Comisión Verificadora que, por conducto de la Entidad Licitante, soliciten a la Contraloría General de la República de Panamá la aclaración, interpretación y/o concepto normativo, frente a la ausencia de la palabra "hábles" en la vigencia en la Fianza de Propuesta aportada por el proponente **A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**



La Comisión Verificadora a través de la entidad licitante realiza la consulta a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que a la letra dice:

"Artículo 121. Competencia de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República absolverá las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes.

Las entidades públicas o entes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia.

Las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contraloría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes." (El subrayado y la negrita es del Tribunal)

En virtud de lo expresado en la norma, mediante nota No. **DM/DCOM/116/0371/2025 de 17 de febrero de 2025**, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** solicita se le indique "si las fianzas que no incluyan la palabra "hábles" en la vigencia, son o no válidas para las contrataciones públicas que desarrollamos", tal como se observa en la imagen:



Señor Contralor:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión de saludarle y elevar consulta realizada por la comisión verificadora del Acto Público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el "ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO."; toda vez que, existe ausencia de la palabra hábiles en la vigencia de la fianza de propuesta aportada por el proponente A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.

En virtud de lo anterior y considerando que es competencia la Contraloría General de República, reglamentar las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado, solicitamos nos indique si las fianzas que no incluyan la palabra hábiles en la vigencia, son o no válidas para las contrataciones públicas que desarrollamos.





Es importante señalar, que este es el tercer informe solicitado a esta comisión ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante RESOLUCIÓN N° DS-DF-011-2025 de siete (7) de enero de dos mil veinticinco (2025); para que se proceda a realizar, a través de la MISMA COMISIÓN VERIFICADORA, un nuevo análisis parcial de la Propuesta presentada por el proponente A & A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A., específicamente en cuanto a la Fianza de Propuesta requerida en el Punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos electrónico.


LUCY MOLINAR
Ministra de Educación



Licenciado
ANEL FLORES
Contralor General de la República
E. S. D.

LM/CB/m

Adjunto: Nota solicitud de consulta fechada 13 de febrero de 2025 por la comisión.



La Contraloría General de la República en respuesta a la consulta realizada por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, en referencia a que, si las fianzas que no incluyen la palabra “*hábiles*” en la vigencia son o no válidas, mediante **Nota No. 460-2025-LEG/FySE de 28 de febrero de 2025**, señala que conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, así como en el modelo de la Fianza de Propuesta, contemplado en dicha resolución, la vigencia de esta garantía debe expresarse en días hábiles, en concordancia con el artículo 122 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, toda vez que si no señala expresamente “días hábiles” puede generar ambigüedad respecto su validez y plazo de vigencia, lo que puede generar interpretaciones erróneas sobre el periodo de cobertura de la garantía, tal como se muestra en la siguiente imagen:


REPUBLICA DE PANAMÁ
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Panamá, 28 de febrero de 2025

Nota No.460-2025-LEG/FySE

Su Excelencia
LUCY MOLINAR
Ministra de Educación
E. S. D.

Respetada Ministra

En el ejercicio de la función conferida mediante Resolución No.321-LEG/DIR de 30 de enero de 2025, modificada y adicionada con la Resolución No.344-2025-LEG/DIR de 14 de febrero de 2025, damos respuesta a la Nota DM/DCOM/116/0371/2025 del 17 de febrero de 2025, mediante la cual nos eleva la consulta realizada por la comisión verificadora del Acto Público No. 2024-0-07-19-01-LP-000009, para el “Estudio, Diseño y Desarrollo de Planos. Nuevas Construcciones y Remodelaciones para el C.E.B.G. Bajo Cedro, ubicado en el corregimiento de Bajo Cedro, distrito de Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro”, sobre la ausencia de la palabra “hábiles” en la vigencia de la fianza de propuesta presentada por el proponente A & A Arroyo y Asociados, S.A.

Conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Resolución 2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, así como en el modelo de la Fianza de Propuesta contemplado dicha resolución, la vigencia de esta garantía debe expresarse en días hábiles, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.

En caso de que la fianza presentada no haga mención expresa a “días hábiles”, podría generar ambigüedad respecto a su validez y plazo de vigencia, lo que podría derivar en interpretaciones erróneas sobre el periodo de cobertura de la garantía.

Por lo tanto, es fundamental que la vigencia de la fianza de propuesta se ajuste a las normas anteriormente citadas, asegurando claridad y precisión en los términos de su vigencia, lo que permitirá su correcta aplicación y ejecución.

Con las muestras de nuestra más alta consideración y estima, nos despedimos de usted.

Atentamente,


FERNÁN L. ADAMES E.
Director Nacional de Asesoría Jurídica





Sede principal: Av. Balboa y Federico Boyd
Apdo. 0816-01527 Panamá, Rep. de Panamá
Tel.: (+507) 310-4777 / 310-5000


www.CONTRALORIA.GOB.PA
f Contraloría Panamá
x Contraloría Pma



Es importante señalar que la Contraloría General de la República es el ente regulador en materia de fianzas y garantías presentadas en los procedimientos de selección de contratistas, es quien está facultado para absolver las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas¹; este Tribunal siempre ha sido respetuoso de la competencia especial que tiene la Contraloría en estos casos, dicho esto, al existir una respuesta de la Contraloría General de la República, sobre este caso en especial, es decir sobre la fianza de propuesta presentada por el proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, dentro del acto público **2024-0-07-19-01-LP-000009**, compartimos el criterio emitido de que la fianza de propuesta debe especificar claramente que su vigencia es en días "hábiles", cosa distinta si no existiera un pronunciamiento sobre el caso.

Cabe resaltar que, la Fianza de Propuesta es la garantía precontractual establecida en el pliego de cargos y presentada en el acto de selección de contratista cuyo precio de referencia supere los quinientos mil balboas (B/. 500,000.00), a fin de garantizar la oferta de los proponentes, así como garantizar la firma del contrato, por lo que, debe estar claro la vigencia de la misma, en el periodo de tiempo específico que establece el pliego de cargos.

En base a las consideraciones antes expresadas, es la Contraloría General de la República el ente encargado de atender las consultas sobre cualquier aspecto de la *constitución, presentación, ejecución y extinción de las garantías* que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, por tanto, para el caso en referencia al existir una respuesta por parte de la Contraloría, en virtud de que la fianza de propuesta presentada por el proponente **A&A ARROYO Y ASOCIADOS, S.A.**, dentro del acto público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, indicando que al no hacer mención expresa a que el término de la vigencia corresponde a "días hábiles" puede ocasionar interpretaciones erróneas sobre el periodo de cobertura de la garantía, por lo que nos acogemos al pronunciamiento emitido sobre el caso.

Del análisis realizado a la presente causa, tomando en consideración que el tema central es la vigencia de la fianza de propuesta, toda vez que este término debe señalarse expresamente en días hábiles, de acuerdo al criterio emitido por la Contraloría General de la República, mediante **Nota No. 460-2025-LEG/FySE de 28 de febrero de 2025**; el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas presenta el día 22 de mayo de 2025, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, "**Consulta de Ilegalidad**", en atención a que este criterio pudiese estar quebrantando lo dispuesto el artículo 67 de la Ley 38 de 2000 y el artículo 509 del

¹ Artículo 121 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Resolución N° 2259-2023-LEG/FySE.



Código Judicial de la República de Panamá, que señala que la duración del término de día se tiene en cuenta únicamente los hábiles. Citamos lo dispuesto en esta dos normas, así:

“Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva.

Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común.

Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquella en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquél en que se produjo dicha notificación.” (El subrayado y la negrita es nuestro).

“Artículo 509. Los términos legales corren por ministerio de la Ley sin necesidad de que el Juez exprese su duración.

Los de días teniendo en cuenta únicamente los hábiles, y los de meses y años según el calendario, pero cuando sea feriado o de fiesta nacional el último día del término, este se prolongará hasta el próximo hábil.

...” (El subrayado y la negrita es nuestro).

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución fechada 04 de junio de 2025, ***no admite*** la Consulta de Ilegalidad presentada, tal como se muestra a continuación:

En el negocio jurídico en cuestión, la advertencia de ilegalidad fue promovida contra la Nota No.460-2025 LEG/FySE de 28 de febrero de 2025, **contentiva de una opinión emitida por la Contraloría General de la República**, la que se constituye en una **actuación de consulta** dentro de un Proceso Administrativo que ya fue resuelto por el Ministerio de Educación.

Para mejor instrucción debemos definir lo que es una actuación como lo establece la Ley 38 de 2000, que en su artículo 201, numeral 2, lo define de la siguiente manera:

2. **“Actuaciones:** Conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa. También se conoce como actuaciones a todas las tramitaciones que constituyen las piezas del expediente, redactadas durante el desarrollo del proceso.”

Siendo así las cosas, y revisando el acto advertido a foja 11 del expediente judicial, dicha Nota **es un dictamen técnico** que es conceptualizado doctrinalmente como un **simple acto de la administración**, el que es definido de la siguiente manera:

“Es la declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos

individuales en forma indirecta.” (Los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa. El dictamen es un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico, **ni extingue o modifica una relación de derecho** con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una **declaración interna, de juicio u opinión**, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha.” (Dromi Roberto, **Derecho Administrativo**, página 345, Editorial Ciudad Argentina)



Este simple acto de la administración por sus características particulares, de haber **sido una opinión entre entidades estatales**, no pueden considerarse como Actos Administrativos susceptibles de ser advertidos, de acuerdo a nuestra legislación vigente, ya que este tipo de Actos no se constituyen en aquel destinado a crear, modificar, transmitir o extinguir **por sí mismo** una relación jurídica, como lo establece el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000.



En caso, que se considerara la opinión técnica de la Contraloría como un Acto Administrativo objeto de Advertencia, la parte actora tampoco cumple con los siguientes presupuestos:

1. **Debe formularse dentro de un Proceso Administrativo, dentro del cual forme parte el advirtiente.** En esta ocasión el advirtiente es el Tribunal encargado de resolver la Acción de Reclamo, de un Proceso Administrativo culminado por la Autoridad encargada del mismo.
2. **Debe promoverse en contra de una norma que tenga que ser aplicada para resolver el Proceso y que la misma no haya sido aplicada aún.** Dicho presupuesto no se cumple ya que la opinión técnica de la Contraloría ya fue aplicada, según el advirtiente, reiterando que el Proceso al que se hace referencia fue culminado y se encuentra en segunda instancia, siendo objeto de Acciones de Reclamo.

En virtud de los planteamientos anteriores, lo procedente es no imprimirle trámite a la incidencia ensayada, por no reunir los requisitos mínimos para su admisión.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Consulta de Ilegalidad presentada por la Licenciada Yenny Zhong, en nombre y representación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, para que la Sala Tercera se pronuncie sobre "la Nota No.460-2025 LEG/FySE de 28 de febrero de 2025" proferida por la Contraloría General de la República.

NOTIFIQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

IX. DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Por tanto, esta Colegiatura no encontró respaldo jurídico en los argumentos planteados por el recurrente, de ahí que lo procedente es *confirmar* en todas sus partes la **Resolución No. 168 del 11 de abril de 2025**, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por medio de la cual se declara desierto el Acto Público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el **"ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO"**, por



lo tanto, nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo **244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020**, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El cual consagra lo siguiente:

"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".

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 todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos de la **Resolución No. 168 del 11 de abril de 2025**, proferida por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, por medio de la cual se declara desierto el Acto Público No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, para el **"ESTUDIO, DISEÑO Y DESARROLLO DE PLANOS, NUEVAS CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES PARA EL C.E.B.G. BAJO CEDRO, UBICADO EN EL CORR. DE BAJO CEDRO, DISTRITO DE CHIRIQUÍ GRANDE, PROV. DE BOCAS DEL TORO"**.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No. **10-40-2007181** de 22 de abril de 2025, expedida por **LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A.**, por el límite máximo de responsabilidad de **SETECIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 93/100 (B/. 711,995.93)**, cantidad que representa el quince por ciento (15%) del precio de referencia del acto público impugnado, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, y cuya diligencia de consignación No. 041-2025, reposa a folio 050 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No. **2024-0-07-19-01-LP-000009**, el cual consta de siete (7) tomos, que hacen un total de tres mil doscientos cuarenta y nueve (3,249) fojas.

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

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.050-2025/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

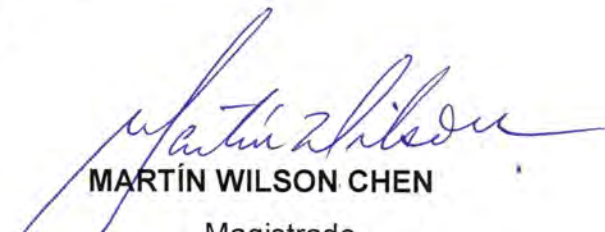
Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE LEE Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2025.06.17
13:33:59 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE

Magistrada


LUIS MARISCAL
Magistrado
con salvamento


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General





REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS MARISCAL, EN RELACIÓN A LA DECISIÓN ADOPTADA EN EL EXPEDIENTE 050-2025, BAJO LA PONENCIA DE LA DISTINGUIDA MAGISTRADA KATHIA LEE DUQUE.

Con todo respeto, es mi deber presentar salvamento de voto a la **Resolución No. 071-2025 Pleno/TACP de 17 de junio de 2025 (Decisión)** respecto al expediente antes mencionado, por las siguientes razones:

1. Hechos Relevantes:

- a. A la oferta de la empresa A&A Arroyo y Asociados S.A., quien, según la primera evaluación preliminar de la entidad (la Comisión Verificadora), debió ser la adjudicada en el acto público 2024-0-07-19-01-LP-000009 luego de varias acciones de reglamos en contra de otros informes de la misma comisión; se le reprocha básicamente que su fianza de propuesta (punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos electrónico), no cumple con la formalidad de establecer el periodo de vigencia de 120 días hábiles.
- b. Esto ya que la oferta de A&A Arroyo y Asociados S.A., no indicó dicho tiempo en días **hábiles**. De hecho, solo indicó que su fianza tenía un tiempo de validez o vigencia de "(120) días contados a partir de la FECHA DEL ACTO PÚBLICO".
- c. Para superar esta omisión, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), debido a sus competencias de atender los reclamos suscitados dentro de los actos de selección de contratantitas; ordenó a los miembros de la Comisión Verificadora que, por conducto de la Entidad Licitante que, con fundamento en el artículo 121 de la Ley 22 de 2006, "soliciten a la Contraloría General de la República de Panamá la aclaración, interpretación y/o concepto normativo, frente a la ausencia de la palabra "hábiles" en la vigencia en la Fianza de Propuesta aportada por el proponente A & AARROYO Y ASOCIADOS, S.A".
- d. Así, el Asesor Legal de la Contraloría General de la República afirma que, la vigencia de esta garantía (se refiere a la fiza de cumplimiento de proponente A & AARROYO Y ASOCIADOS, S.A), debe expresarse en días hábiles, ello, "para evitar ambigüedad respecto de la validez y plazo de vigencia, lo que podría derivar en interpretaciones erróneas sobre el periodo de cobertura de la garantía".



e. Por lo indicado, la entidad decide declarar desierto el acto público 2024-0-07-19-01-LP-000009.

2. Criterio Jurídico

Desde mi punto de vista, la situación fáctica con trascendencia jurídica es la omisión en indicar si los días de vigencia de la fianza de propuesto eran hábiles; y esta falencia, a mi juicio, se solventa en la regulación normativa, específicamente el artículo 67 de la Ley 22 de 2000 de Procedimiento Administrativo General, que establece una presunción de derecho: ya que esta normativa asume que, cuando estemos frente a actuaciones administrativas, “todos los términos de días y horas que se señalen, comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva”.

Ciertamente, me parece que la presunción de derecho establecida en la Ley 38 de 2000 de Procedimiento Administrativo General, debería bastar para superar una interpretación formalista que impida la consideración de una propuesta, a efecto de la selección objetiva del contratista del Estado.

Por otra parte, la Ley 22 de 2006 y el propio pliego de cargos del acto establecen que ese tipo de garantías tiene por tiempo de vigencia 120 días hábiles.

En efecto, la Ley 22 de 2006 indica en su artículo 122 que:

“Las entidades contratantes fijarán fianzas por el 10 % del importe o valor total de la propuesta y por un término no mayor de **ciento veinte días hábiles de vigencia**, según lo establecido en el pliego de cargos”.
(Destacamos).

Así mismo en el pliego de cargos, en las condiciones especiales (ver página 6 del Pliego electrónico), de este acto se establece que:

“FIANZA DE PROPUESTA: La fianza de propuesta será por un monto de 10% del importe o valor total de la propuesta. Deberá ser emitida por un **periodo de vigencia de 120 días hábiles**”. (La negrita es nuestra).

De esta manera, la regulación especial de contratación pública, al establecer que la fianza de propuesta debe ser de 120 días hábiles, hace u obliga al proponente a cumplir con dicho requerimiento.

Esto, además, por cuanto que el artículo 46 de la Ley 22 de 2006 así lo hace inferir, veamos:

“**Artículo 46.** Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

En todo caso, a mi juicio lo relevante es que el Estado efectúe actos eficaces, para lo cual, se rebasen límites o criterio formalista.

En este orden de ideas, el artículo 215 constitucional establece que las formalidades no deben ser obstáculo suficiente para que se descalifiquen las actuaciones administrativas fundamentales o sustanciales.

“ARTICULO 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 sustancial”.

Y es que, una actuación sustancial como lo es la de permitir que una persona presente propuestas ante un acto público, se estaría viendo superada por un criterio subjetivo y anclado en la asunción de presuntos riesgos que, sin lugar a duda, pueden ser subsanados con la gestión oficiosa de la administración.

Así las cosas, desde mi punto de vista, la decisión de la mayoría pudo haber ido hacia la continuidad del acto de selección, teniendo presente que el recurrente cumplió con el requisito del punto 12 de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos electrónico.


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

