



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 140-2025

RECURRENTE: GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 003-2025 del 1 de agosto de 2025, emitida por la Universidad Autónoma de Chiriquí (**UNACHI**), mediante la cual se declaró desierto el acto público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución No. 150-2025-Pleno/TACP de 19 de septiembre de 2025
(Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer, en única instancia, de los recursos de impugnación presentados en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El 5 de junio de 2025, la Universidad Autónoma de Chiriquí (en adelante, la **UNACHI**, la entidad o la licitante), convocó el acto público de selección de contratista por licitación pública No. 2025-1-87-142-04-LP-000004, para la “**CONSTRUCCION DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTIFICO DE LA UNACHI**”. (Sic).

El precio de referencia se estableció en noventa y siete mil setenta y un balboas con noventa y siete centésimos (B/. 97,071.97), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 18 de junio de 2025, hasta las 10:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 18 de junio de 2025, el citado acto público contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
H. C. CONSTRUCCIÓN, INC.	B/. 78,580.02
GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.	B/. 95,310.97

El 20 de junio de 2025, se publicó en el sistema electrónico de contrataciones



públicas “PanamaCompra” (en adelante, el sistema electrónico o el “PanamaCompra”) el informe de comisión # 1, mediante el cual se recomendó que el acto público de marras fuera declarado desierto.

En contra de ese informe, **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, presentó un escrito de observaciones el 23 de junio de 2025, siendo que la entidad las resolvió mediante la resolución de anulación de informe y solicitud de nuevo informe No. 002 del 25 de junio de 2025, publicado en el “PanamaCompra”, el 30 de junio de 2025.

En consecuencia, la comisión verificadora del acto emitió el informe de comisión # 2, publicado el 30 de junio de 2025, mediante el que reiteró la recomendación vertida en el informe anterior, en el sentido que el acto público de marras fuera declarado desierto.

En lo que respecta a la verificación de la recurrente (**GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**) la comisión manifestó que: “[*l*]uego de analizar las observaciones al informe de la comisión evaluadora (sic) del acto público [...] se concluye que el oferente [...] incumple en el punto 3 de otros requisitos, donde se solicita se aporte el “original, copia digital ó (sic) copia cotejada ante Notario Publico en la Republica de Panama” (sic), como la licitación es en línea (digital) (sic), el documento presentado por el oferente debe estar notariado según lo estipulado anteriormente”¹.

Luego de esto, la ahora recurrente presentó un segundo escrito de observaciones en contra del segundo informe de verificación, el cual se publicó en el “PanamaCompra”, el 1 de julio de 2025.

Este segundo escrito de observaciones no parece haber sido resuelto por la entidad, en tanto que en el sistema no se publicó ninguna decisión de anulación total o parcial del citado informe. Por ello, habiéndose confirmado implícitamente la recomendación de la comisión, **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, interpuso formal acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (**DGCP**), según consta en la publicación realizada el 8 de julio de 2025.

Luego de los trámites de rigor, la **DGCP** resolvió anular parcialmente el informe de verificación # 2 de 30 de junio de 2025, y ordenar que, por conducto de la misma comisión verificadora, se realizara un análisis parcial de la propuesta de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, en relación con el cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

En consecuencia, la misma comisión verificadora expidió el informe de comisión # 3 de 21 de julio de 2025, en donde mantuvo los cargos de incumplimiento endilgados a los proponentes del acto y le recomendó a la entidad declarar desierto el acto público de marras.

Posteriormente, el 6 de agosto de 2025, se publicó en el sistema la Resolución No. 003-2025 del 1 de agosto de 2025, mediante la cual se declaró desierto el acto público que nos ocupa, atendiendo a los informes de verificación previamente señalados.

En contra de dicho acto, **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.** (en adelante, la recurrente o la parte actora), interpuso formal recurso de impugnación ante la

¹ Véase lo indicado por la comisión en la pág. 4 del informe de verificación # 2 de 30 de junio de 2025.



Secretaría General del Tribunal, el 18 de agosto de 2025, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el sistema.

En atención a ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 109-2025/TACP de 19 de agosto de 2025 (Admisión), publicada el 20 de agosto de 2025.

Del enunciado recurso se dio traslado a la entidad, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el cual fue publicado en el “PanamaCompra”, el 25 de agosto de 2025.

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y pretensiones y demás información recibida con motivo del presente procedimiento.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En su escrito de impugnación, la apoderada legal de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque la decisión por la que se declaró desierto el acto público de marras y que, en su defecto, se restablezca el derecho vulnerado a su mandante, adjudicándole dicho acto.

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

1. Que su propuesta fue injustamente descalificada, porque cumplió con los requisitos del pliego de cargos.

Al respecto, considera que los miembros de la comisión verificadora realizaron “*una interpretación equivocada (sic) y meramente subjetiva [...] fundamentando su decisión (sic) sobre el hecho que [el] plan debió (sic) estar notariado*”².

Empero, sostiene que el documento por ella presentado sí cumple con el pliego de condiciones, porque el requisito cuyo incumplimiento se le endilga (punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”) solicitó lo siguiente: “**Se debe aportar el original, copia digital o copia cotejada ante Notario Público de la República de Panamá (sic)**”³.

En este orden, arguye que su plan de trabajo cumple con el referido requisito, porque fue presentado en copia digital⁴.

2. Además, sostiene que el cargo de incumplimiento esgrimido por la comisión carece de sustento, porque el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, establece que las propuestas presentadas por medio del “PanamaCompra”, producirán los mismos efectos que las leyes otorgar a los instrumentos privados con firma autógrafa.

En este sentido, deja entrever que la propuesta de su mandante, al haber sido presentada por medio del sistema electrónico, mantiene “*el mismo valor*”

² Véase lo indicado por la recurrente a foja N°. 023 del expediente jurídico.

³ Ídem.

⁴ Op. Cit., foja N°. 024.



*vinculante y probatorio, de los documentos que la componen*⁵, aunado al “*hecho real y cierto que el mismo requisito 10.14 establece que dicho plan puede presentarse y/o aportarse en ‘original, copia digital o copia cotejada ante notario Público en la República de Panamá’ (sic)*⁶.

3. En adición a ello, manifiesta que el cargo de incumplimiento endilgado en contra de su poderdante es “*errado y antijurídico*”⁷, pues, “*los miembros de esta Comisión Verificadora, distantes y opuestos a una realidad material plasmada en el pliego de cargos persisten en manifestar un supuesto incumplimiento [...] violentando así principios generales de la contratación pública*”⁸, entre los que destaca el de responsabilidad e inhabilidad de los servidores públicos, el de economía y el de eficacia.
4. En definitiva, considera que el Tribunal debe restablecer el derecho vulnerado a su mandante, pues la comisión verificadora del acto realizó una “*errónea valoración [de su propuesta]*”⁹, la cual “*cumple con todos los requisitos del Pliego de Cargos*”¹⁰.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, la **UNACHI** rindió el informe de conducta solicitado, el cual fue publicado el 25 de agosto de 2025, en el “*PanamaCompra*”, en donde hizo un recuento de todas las actuaciones que llevó a cabo con motivo del acto.

Además, mediante la nota N°. RECT.UNACHI-2006-2025 de 25 de agosto de 2025, visible a foja N°. 056 del expediente jurídico del Tribunal, la licitante hizo entrega del expediente administrativo del acto público, contentivo de quinientos cuarenta (540) fojas útiles.

IV. MEDIDA PREVIA

Mediante la Resolución No. 039-2025-Pleno/TACP de 8 de septiembre de 2025 (Medida Previa), el Tribunal admitió e inadmitió las pruebas presentadas por la recurrente y anuló, parcialmente, el informe de verificación expedido por la comisión verificadora del acto público.

Adicionalmente, a través de esa misma resolución, se ordenó la conformación de una nueva comisión a fin de que verificara si el documento presentado por **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, en atención a lo dispuesto en el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, cumplía o no con lo exigido en el pliego de cargos.

Al respecto, es preciso resaltar que la expedición de la mencionada resolución se sustentó en el artículo 69 de la Ley 22 de 2006, que regula la facultad del Tribunal de ordenar la realización de un nuevo análisis parcial de una propuesta, en caso de que considere que el informe de la comisión ha sido emitido “*en contravención de lo dispuesto en [la] Ley o el pliego de cargos*”.

En este orden de ideas, para la expedición del nuevo informe de análisis parcial, se concedió a los nuevos integrantes de la comisión el término de cinco (5) días

⁵ Op. Cit., foja N°. 024.

⁶ Ídem.

⁷ Op. Cit., foja N°. 026.

⁸ Ídem.

⁹ Op. Cit., foja N°. 029.

¹⁰ Ídem.



hábiles, contados a partir de la notificación de esa medida previa, el cual precluía el miércoles 17 de septiembre de 2025, según a lo señalado en el Oficio N°. 196-2023-TACP de 10 de septiembre de 2025 (sic), emitido por la Secretaría General del Tribunal.

Teniendo esto presente, dentro del término concedido, los nuevos comisionados emitieron una nueva acta de verificación parcial, publicada el 15 de septiembre de 2025, en el “PanamaCompra”.

Para los efectos de esta decisión se explicita el contenido de la verificación parcial de la propuesta presentada por **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, realizada por los integrantes de la nueva comisión, en base a las motivaciones advertidas por el Tribunal.

a. Informe de verificación parcial emitido por los nuevos integrantes de la comisión verificadora.

Tal como se indicó, el Tribunal ordenó la conformación de una nueva comisión verificadora para que analizara si la propuesta de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, cumplía o no con el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, relacionado con la presentación de un plan de trabajo y administración.

Los nuevos integrantes de la comisión verificadora del acto fueron designados por el Tribunal, a través de la Resolución No. 033-2025-Pleno/TACP de 11 de septiembre de 2025 (Designación de nueva comisión verificadora), publicada el 15 de septiembre de 2025, en el “PanamaCompra”, junto con el informe de verificación por ellos expedido.

De la lectura de ese documento, se colige que, los nuevos integrantes de la comisión verificadora indicaron lo siguiente en cuanto al cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, por parte de la ahora recurrente:

PRC-0040

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 15 de septiembre de 2025
Estimado/a: Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

En cumplimiento de la Resolución No.039-2025 – Pleno/TACP de 8 de septiembre de 2025 (Medida Previa) por medio de la cual se anula parcialmente el Informe de Comisión #3 del 21 de julio de 2025, publicado en “Panamá Compra”, dentro del Acto Público No.2025-1-87-142-04-LP-000004 para la “**CONSTRUCCIÓN DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTÍFICO DE LA UNACHI**”, por las razones indicadas en la parte motiva de esta Resolución.

Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 18 de junio de 2025 donde se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta
1	H.C. CONSTRUCCION, INC.	B/. 78,580.02
2	GECOB INTERNATIONAL PANAMA S.A.	B/. 95,310.97

Luego de lo ordenado en el numeral cuarto de la referida Resolución, se procede a conformar una nueva comisión verificadora, a fin de que ésta verifique el cumplimiento o incumplimiento del punto No.3 de la sección de “otros requisitos”, por parte de la propuesta presentada por **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S.A.**, para lo cual se debe atender el procedimiento establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cumplimentar lo expuesto por el Tribunal en la parte motiva de esta Resolución y emitir un nuevo informe de análisis parcial, debidamente motivado.



No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	PLANES. <i>* Plan de Trabajo y Administración del Proyecto.</i> <i>El proponente deberá presentar un Plan para la Administración del Proyecto, donde debe definir todos los trabajos requeridos para alcanzar los objetivos del proyecto en tiempo, costo y calidad, se presenta el planteamiento de la solución, se describen los productos finales y todos los entregables del proyecto. En el mismo se describirá la forma de verificación mediante pruebas y controles de seguimiento continuo para asegurar que los productos y entregables cumplan con lo especificado en el pliego de cargos basados en los criterios de calidad y de las especificaciones técnicas definidas para este proyecto. El proponente debe definir cómo los asegurará y como los controlará. Para el desarrollo del Plan de Administración del Proyecto el proponente tendrá en cuenta los siguientes componentes:</i> <i>- Plan de Administración del Alcance: Definirá todos los trabajos requeridos para obtener los objetivos del proyecto. Se presenta el planteamiento de la solución y se describirán los productos finales y todos los entregables del proyecto.</i> <i>- Plan de Riesgos: Consiste en la identificación de los posibles riesgos que pudieran impactar al proyecto y el establecimiento de un plan de respuesta a los mismos.</i> <i>-Plan de Recursos Humanos: Detallará todo el personal</i>	✓		<i>El pliego de cargos estableció expresamente que los documentos requeridos podrían presentarse de la siguiente manera: Se debe aportar el original, copia digital o copia cotejada ante Notario Público en la República de Panamá.</i> <i>De conformidad con lo establecido en el artículo 27 numeral 11 de la Ley 22 de 2006, "Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales. En ese sentido, las entidades licitantes no exigirán en los pliegos de cargos documentos de carácter general emitidos por las diferentes autoridades nacionales, estos serán validados electrónicamente por la entidad licitante al momento de verificación y evaluación de los requerimientos del pliego de cargos"</i>
	<i>propuesto y responsable por entregable, presentará el organigrama del personal clave de soporte para la ejecución del proyecto.</i> <i>* Plan Preliminar de Prevención de Riesgos Profesionales; Plan Preliminar de Seguridad, Salud Ocupacional e Higiene (MITRADEL), en los mismos deberán establecer los lineamientos mínimos que serán ejecutados en el proyecto en la fase de ejecución.</i> <i>Todo proponente deberá presentar los siguientes planes preliminares:</i> <i>1. Plan Preliminar de Prevención de Riesgo – Salud y Seguridad Ocupacional, de acuerdo a los lineamientos definidos en la Resolución No. 45,588-2011 por la Caja de Seguro Social.</i>			<i>Dicho lo anterior, se respalda que no se puede exigir autenticaciones o cotejos notariales salvo que se disponga de manera expresa.</i> <i>En este caso, el pliego no exige que la copia digital deba estar notariada, sino que ofrece el cotejo notarial como una opción alternativa al original o a la presentación digital.</i>

[...]

De acuerdo a lo establecido en el artículo 58 de texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la propuesta presentada por la empresa **GECOB INTERNATIONAL PANAMA S.A.**, quien ofertó por la suma de B/.95,310.97, **CUMPLE** con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, referente al proyecto denominado **"CONSTRUCCIÓN DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTÍFICO DE LA UNACHI"**.

RECOMENDACIÓN:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 58 de texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público No.2025-1-87-142-04-LP-000004, para la **"CONSTRUCCIÓN DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTÍFICO DE LA UNACHI"**, se adjudique a la empresa **GECOB INTERNATIONAL PANAMA S.A.**, ya que **CUMPLE** con los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

CONCLUSION:

Luego de revisar el punto No.3 de la sección de "otros requisitos", indicado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Nueva Comisión Verificadora, ha decidido que el proponente **GECOB INTERNATIONAL PANAMA S.A.**, **CUMPLE** con el requisito establecido en el Punto No. 3 de la sección de "otros requisitos" del 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 quince (15) días del mes de septiembre de 2025.

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

Firma: 
Nombre: **Licda. Steffani Peñalba Arauz**
Cédula: **9-732-940**

Firma: 
Nombre: Ing. Milquiades Martínez
Cédula: 8-254-887

Firma: 
Nombre: Arq. Vidal Ortega Mojica
Cédula: 8-212-1594



V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Concluida la verificación parcial de la propuesta de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, por parte de los nuevos integrantes de la comisión, le corresponde al Tribunal resolver el fondo de la controversia, conforme a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006.

En este sentido, se llega a la conclusión de que lo procedente es revocar los efectos de la declaración de deserción decretada por la licitante y, en su defecto, restablecer el derecho vulnerado a la recurrente, adjudicándole el acto público de marras.

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

a. Análisis de los cargos y argumentos presentados por la recurrente.

Del análisis del recurso de impugnación presentado se colige que, la disconformidad de la recurrente radica en que la descalificación de su propuesta se hizo en contravención de lo dispuesto en el pliego de cargos.

En su escrito, refiere que la otrora comisión verificadora realizó “*una interpretación equívoca (sic) y meramente subjetiva [...] fundamentando su desición (sic) sobre el hecho que [el] plan debio (sic) estar notariado*”¹¹.

Al respecto, es preciso recordar que el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta de la recurrente estaba relacionado con un aspecto formal, según el cual, el plan de trabajo y administración de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, debía estar “*cotejad[o] por el Notario*”.

Lo anterior, pues, a criterio de la otrora comisión, el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, “*no ofrec[ía] tres opciones independientes, sino dos forma (sic) válidas de presentación: documento original o copia digital del documento, pero [...] cotejado por Notario Público*”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, la recurrente sostuvo en su escrito de impugnación que el dictamen de la comisión contraviene lo dispuesto en el pliego, porque este estableció que dicho plan de trabajo podía presentarse en “*original, copia digital o copia cotejada ante notario Público en la República de Panamá (sic)*”¹². (Lo subrayado y resaltado es de la recurrente).

Así, como su propuesta fue presentada por medio del sistema, su plan de trabajo y administración cumple con ese requisito, pues el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, señala que los documentos aportados de esa forma “*producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa*”.

¹¹ Al respecto, véase lo indicado por la recurrente en la foja N°. 23 del expediente jurídico.

¹² Op. Cit., foja N°. 24.



correspondiente, y en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio”.

Teniendo esto presente, el Tribunal se avoca al análisis de los argumentos y las pruebas que obran en autos, llegando a la conclusión de que le asiste razón a la recurrente cuando señala que, los integrantes de la otrora comisión verificadora incurrieron en una errada valoración de su propuesta.

Lo anterior, habida cuenta que, el documento aportado por **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, reúne una de las formalidades exigidas por la entidad en el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, a saber: que el plan de trabajo y administración fuera aportado en copia digital.

Para mayor abundamiento de las partes, conviene precisar el contenido del punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, presuntamente incumplido por la recurrente. Veamos qué exigió la licitante en este punto del pliego de cargos:

3 PLANES.

Aplica

* Plan de Trabajo y Administración del Proyecto:

El proponente deberá presentar un Plan para la Administración del Proyecto, donde debe definir todos los trabajos requeridos para alcanzar los objetivos del proyecto en tiempo, costo y calidad, se presenta el planteamiento de la solución, se describen los productos finales y todos los entregables del proyecto. En el mismo se describirá la forma de verificación mediante pruebas y controles de seguimiento continuo para asegurar que los productos y entregables cumplan con lo especificado en el pliego de cargos basados en los criterios de calidad y de las especificaciones técnicas definidas para este proyecto. El proponente debe definir cómo los asegurará y como los controlará. Para el desarrollo del Plan de Administración del Proyecto el proponente tendrá en cuenta los siguientes componentes:

- Plan de Administración del Alcance: Definirá todos los trabajos requeridos para obtener los objetivos del proyecto. Se presenta el planteamiento de la solución y se describirán los productos finales y todos los entregables del proyecto.

- Plan de Riesgos: Consiste en la identificación de los posibles riesgos que pudieran impactar al proyecto y el establecimiento de un plan de respuesta a los mismos.

-Plan de Recursos Humanos: Detallará todo el personal propuesto y responsable por entregable, presentará el organigrama del personal clave de soporte para la ejecución del proyecto.

* Plan Preliminar de Prevención de Riesgos Profesionales; Plan Preliminar de Seguridad, Salud Ocupacional e Higiene (MITRADEL), en los mismos deberán establecer los lineamientos mínimos que serán ejecutados en el proyecto en la fase de ejecución.

Todo proponente deberá presentar los siguientes planes preliminares:

1. Plan Preliminar de Prevención de Riesgo – Salud y Seguridad Ocupacional, de acuerdo a los lineamientos definidos en la Resolución No. 45,588-2011 por la Caja de Seguro Social.

2. Plan Preliminar de Seguridad, Salud Ocupacional e Higiene del proyecto, de acuerdo a los lineamientos definidos en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 2 de 15 de febrero de 2008.

El proponente deberá entregar un documento que será la base para un plan de seguridad y salud ocupacional durante la construcción del proyecto.

El plan deberá incluir un programa de seguridad industrial que describa las medidas de seguridad, así como los programas educativos que adoptaría para la ejecución de las actividades de las obras, de llegar a ser el adjudicatario de la presente licitación.

Los proponentes deberán considerar, como mínimo los siguientes:

- Descripción de medidas de prevención de accidentes
- Descripción de Charlas Educativas para el personal
- Sistema de comunicación (Radios o Celulares)
- Uniforme y chalecos con sus respectivas identificaciones.
- Adquisición del equipo de protección individual (EPI) (casco, tapones, orejeras, barbiquejos, lentes oscuros, guantes en general, uniformes, botas de cuero, botas de hule, botas tipo pescador, chalecos reflectivos naranjas y/o verdes, mascarillas en general, máscaras faciales, guantes (EPI) arnés de seguridad, líneas de vida, sistema de traba caídas, mascarilla de medio rostro y rostro completo, mascarilla con filtro de carbono, filtros guantes, reflectivos naranja, chaleco de tela para señaleros, entre otros.
- Equipos de protección colectivos (extintores en general, mallas de seguridad, cinta de seguridad amarillas y rojas, conos,
- Ayudantes generales, para la implementación y operación de dicho programa de seguridad.

Se debe aportar el original, copia digital o copia cotejada ante Notario Público en la República de Panamá.

El Plan de salud y seguridad ocupacional deberá ser sellado por un profesional de ingeniería industrial o un profesional idóneo de salud y seguridad ocupacional. Este plan debe ser establecido por fases con una logística de seguridad, así como la clasificación de Exposición de cada trabajador.

(Lo enmarcado es del Tribunal).



Como se observa, el requisito cuyo incumplimiento se le endilga a la recurrente, está relacionado con la presentación de un “*Plan de Trabajo y Administración del Proyecto*”, cuyo contenido debía reunir un conjunto de datos, especialmente desarrollados por la entidad.

Además, de la lectura del citado requisito se colige que, los proponentes, debían presentar sus planes de trabajo y administración “*en original, copia digital o copia cotejada ante Notario Pública en la República de Panamá*”.

De la revisión de la propuesta presentada por la recurrente, se infiere que ésta presentó el plan de trabajo y administración exigido, en aparente congruencia o compatibilidad con los puntos o datos que debía contener, el cual no se exhibe en la presente resolución, dada su extensión.

En efecto, en su propuesta electrónica¹³ la empresa recurrente presentó un documento de 69 páginas denominado Plan Detallado para la Administración del Proyecto, del que la primera página está dispuesta como sigue:



1. PLAN DETALLADO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO

Este documento ha sido elaborado tomando como base el contenido completo del *Pliego de Cargos* y las *Especificaciones Técnicas* provistas por la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), específicamente en relación con la construcción, rehabilitación, adecuación y mejora de las instalaciones que conforman los laboratorios y oficinas del Parque Científico. Todo el contenido de este plan refleja y responde directamente a los requisitos técnicos, administrativos, operativos y normativos detallados en dicho documento de pliego de cargos, que establece de forma explícita el alcance del proyecto, las condiciones que deben cumplirse, los materiales a utilizar, las regulaciones de seguridad y salud ocupacional, las especificaciones eléctricas y sanitarias, así como los criterios mínimos de calidad a ser verificados por la inspección técnica designada por la universidad.

La elaboración de este plan se fundamenta en una lectura crítica, minuciosa y sistemática del documento contenido en el pliego de cargos mas específicamente la parte titulada *Especificaciones Técnicas*, el cual ha sido interpretado como el marco rector para cada una de las decisiones técnicas, administrativas y metodológicas aquí planteadas. En ese sentido, cada componente del presente plan ha sido estructurado en correspondencia con las exigencias expresadas en el pliego, garantizando no solo el cumplimiento de los aspectos formales del proyecto, sino también la adopción de medidas preventivas, operativas y de calidad que aseguren el éxito del mismo.

Este plan constituye una herramienta de planificación integral, y su desarrollo se ha basado minuciosamente en la interpretación detallada de los ítems, actividades, materiales y metodologías constructivas señaladas en el documento entregado por la entidad licitante. Se han analizado los requisitos para cada una de las fases del proyecto, desde la demolición y preparación de áreas hasta la implementación de acabados finales, pasando por instalaciones técnicas especializadas. El presente plan no solo se fundamenta en dicho pliego, sino que también está alineado con las buenas prácticas de gestión de proyectos, conforme a los estándares internacionales y la normativa legal vigente en la República de Panamá. Asimismo, se ha tenido en cuenta el cumplimiento de regulaciones como el Reglamento de Instalaciones Eléctricas (RIE), la normativa NFPA 70, los lineamientos del Cuerpo de Bomberos, y lo estipulado por la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Trabajo (MITRADEL), cuyas disposiciones también son recogidas en el documento técnico base.

La presunción del Tribunal en relación con el cumplimiento de los puntos o datos exigidos por la licitante obedece a que, los cargos de incumplimiento endilgados por la otrora comisión estuvieron relacionados con un aspecto formal; es decir, con

¹³ Ver el enlace dentro del acto 2025-1-87-142-04-LP-000004: [plan de trabajo \(1\).pdf](#)



el hecho de que, su plan de trabajo y administración no fue presentado en “copia cotejada ante Notario Público de Panamá”.

Empero, tal como lo indica la recurrente, ese requisito no solo permitió que el plan de trabajo y administración fuera presentado “en copia cotejada ante Notario Público de Panamá”, sino también de forma digital, siendo esta la modalidad escogida por **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, para su cumplimiento.

Siendo esto así, es impreciso señalar que su propuesta incumplió el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, toda vez que su plan de trabajo y administración reunió la segunda de las formalidades establecidas en el pliego de cargos, concerniente a su aportación en “copia digital”.

Al respecto, es preciso señalar que la redacción del requisito sugiere que los proponentes del acto público *podían* presentar sus planes de trabajo y administración, empleando, para ello, *una* de las modalidades allí contempladas, a saber: original, copia digital o copia cotejada ante Notario Público de Panamá.

Los supuestos establecidos para la presentación de ese documento están unidos por la conjunción “o”, lo que denota que, los proponentes, *podían* optar por cualquiera de ellos. De esta forma, no estaban obligados a escoger una determinada modalidad —tal como lo indicaran los integrantes de la otrora comisión— sino que *podían* optar por una de las tres (3) opciones ofrecidas.

Para la Real Academia Española de la Lengua, la conjunción “o” es definida como una “[c]onjunción coordinante que tiene valor disyuntivo cuando expresa alternativa entre distintas opciones”. Además, al definir dicha conjunción, la Real Academia Española de la Lengua indica que “[a] menudo, la disyuntiva que plantea esta conjunción no es excluyente, sino que expresa conjuntamente adición y alternativa”.

Así las cosas, la otrora comisión verificadora incurrió en una errada verificación de la propuesta de la recurrente, pues interpretó la redacción del pliego de acuerdo con un sentido excluyendo, ignorando que el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, al utilizar la conjunción “o”, facultó a los proponentes a presentar sus planes de trabajo y administración en base a una de las alternativas allí especificadas.

En adición a ello, cabe recalcar que, con la entrada en vigor de las modificaciones realizadas a la Ley 22 de 2006, por medio de la Ley 153 de 2020, las propuestas deben presentarse por medio electrónico, a través del “PanamaCompra”, utilizando para ello “el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas” (Ley 22, 2006, artículo 55).

En este sentido, las propuestas así presentadas producen los “*mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondiente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio*” (Ley 22, 2006, artículo 55). De ahí que, un documento digitalizado y presentado a través de ese sistema electrónico, mantiene el mismo valor que uno original, suscrito con firma ológrafo por los proponentes del acto.

Lo indicado en párrafos anteriores, fue confirmado por los nuevos integrantes de la comisión verificadora, quienes, con sustento en el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, señalaron que, la otrora comisión “*no [podía] exigir autenticaciones o cotejos notariales salvo que se disponga[n] de manera expresa*”, lo cual no



resultaba aplicable al acto público, en tanto que “el pliego no exige que la copia digital deba estar notariada, sino que ofrece el cotejo notarial como una opción alternativa al original o a la presentación digital”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En este sentido, cobran especial relevancia algunos de los principios que regentan las actuaciones de los servidores públicos que intervienen en los actos públicos de selección de contratista, como el de responsabilidad e inhabilidades, eficacia e igualdad de oportunidad de los proponentes.

En cuanto al primero de los citados principios, el mismo indica lo siguiente:

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

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

1. (...)

5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Igualmente, es de destacar que el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, relacionado con el principio de eficacia, dice lo siguiente:

“Artículo 29. Principio de eficacia. (...)

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

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales”. (Lo subrayado es del Tribunal).

De otra parte, el tercero de los enunciados principios (es decir, el de igualdad de oportunidades), especifica que:

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

1. (...)

3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En efecto, los citados principios constituyen parámetros que deben ser seguidos por quienes intervienen en los actos públicos para garantizar que la selección de los proponentes responda a los criterios de objetividad y justicia establecidos en el artículo 266 de la Constitución Política.

De esta forma, en el caso del *principio de responsabilidad*, la actuación de la otrora comisión es contraria a él, pues la descalificación de la propuesta de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, no se basó en los “*criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos*”, sino que parece haberse sustentado en una apreciación subjetiva que no responde al tenor literal del punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, que permitía que el plan de trabajo y administración fuera presentado en “*original, copia digital o copia cotejada ante Notario Público en la República de Panamá*”. (Lo resaltado es del Tribunal).

De otra parte, la actuación de la otrora comisión es incompatible con el *principio de eficacia*, pues, quienes integraban la comisión verificadora del acto, le exigieron al



ahora recurrente el cumplimiento de una formalidad que, si bien estaba contemplada en el pliego de cargos, no era la única; pudiendo los proponentes complementar el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, presentando el original de sus planes de trabajo y administración o bien, una copia digital de estos.

En otros términos, la actuación de quienes conformaban la primera comisión del acto público es contraria al *principio de eficacia*, pues este prohíbe que los servidores públicos añadan requisitos no exigidos por la ley o el pliego de condiciones.

Por último, la actuación de la otrora comisión parece contraria al *principio de igualdad de oportunidades*, pues la descalificación de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, no se hizo de acuerdo con los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego, sino que se efectuó a la luz de una interpretación ajena al punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”.

Dicho sea de otro modo: la descalificación de la propuesta de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, la cual se sustentó en que su plan de trabajo y administración debía estar “*obligatoriamente cotejado ante Notario Público*”, incumplió el *principio de igualdad de oportunidades*, porque implicó una modificación de “*los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos*”, la que afectó su posibilidad de convertirse en adjudicataria.

Esto último, pues, como se dijo en párrafos anteriores, el punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, no solo permitió que el citado documento fuera presentado de forma cotejada ante Notario Público, sino también en original o copia digital.

VI. CONSIDERACIONES FINALES.

Por las razones expuestas, lo procedente es revocar los efectos de la Resolución No. 003-2025 del 1 de agosto de 2025, emitida por la **UNACHI**, por la que se declaró desierto el acto público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004, y en su defecto, restablecer el derecho vulnerado a la recurrente, adjudicándole el acto público.

Lo anterior, con apego a la recomendación vertida por la nueva comisión verificadora del acto, en el sentido que “*el presente Acto Público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004, para la “CONSTRUCCIÓN DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTÍFICO DE LA UNACHI” se adjudique a la empresa GECOB INTERNATIONAL PANAMA S.A. (sic), ya que CUMPLE con los requisitos establecidos en el pliego de cargos*”.

Antes de concluir la presente contienda, es preciso destacar que la otrora comisión verificadora, en su informe de comisión # 3 de 21 de julio de 2025, no debió valorar la propuesta de **HC CONSTRUCCIÓN, INC.**, toda vez que en la Resolución N° DS-DF-809-2025 de 17 de julio de 2025, la **DGCP**, no le ordenó que verificadora el cumplimiento del punto N°. 3 de la sección de “Otros requisitos”, por parte de todos los proponentes del acto, sino el cumplimiento o no de ese requisito del pliego, por parte de **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**

Además, a los fines de la presente decisión se destaca que, la adjudicación del acto en favor de la recurrente radica en que, la propuesta de **HC CONSTRUCCIÓN, INC.**, incumplió el punto N°. 2 de la sección de “Otros requisitos”, habida cuenta que su desglose de precios no se presentó “*sellado y firmado por el profesional idóneo de la empresa*”, lo cual se dejó plasmado en el informe de comisión # 1 de 20 de junio de 2025, el cual se cita a continuación:



INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 20 de junio de 2025
Estimado/a: Rectora Etelvina de Bonagas

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004 para "CONSTRUCCION DE LABORATORIOS Y OFICINAS EN PARQUE CIENTIFICO DE LA UNACHI", de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 18 de junio de 2025, se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta
1	H.C CONSTRUCCION INC.	B/. 78,580.02
2	GECOB INTERNATIONAL, S.A.	B/. 95,310.97

Se procedió a verificar la propuesta del proponente HC CONSTRUCCION INC., debido a que presentó el precio más bajo, tal y como lo establece el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el pliego de cargos:

[...]

OTROS REQUISITOS

[...]

10.13	Desglose de Precios. El desglose de precios deberá presentarse de acuerdo con el formulario o modelo adjunto en este pliego de cargos, el cual se presentará en copia digital y debe estar firmado por el representante legal de la empresa con su puño y letra o en su defecto por la persona que en ese momento tenga la facultad de representación legal de la empresa, además debe estar sellado y firmado por el profesional idóneo de la empresa. El desglose debe indicar las unidades de medida, cantidades, precio unitario, totales por renglón. (Ver Formulario No. 1 del Cap. IV del Pliego de Cargos).	X	NO PRESENTO SELLO NI FIRMA DEL PROFESIONAL IDONEO
-------	--	---	--

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Dicho esto, conviene recordar que la actuación del Tribunal en relación con la revocatoria del acto administrativo impugnado se sustenta en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que prevé:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Además, a los fines de la presente decisión, se reproduce el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.
La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

En cuanto a la fianza de recurso de impugnación, el Tribunal, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, estima conveniente su devolución, pues la decisión del recurso presentado por la parte actora ha sido favorable a ella.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución No. 003-2025 del 1 de agosto de 2025, emitida por la Universidad Autónoma de Chiriquí (**UNACHI**), mediante la cual se declaró desierto el acto público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004, por las razones indicadas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado a la recurrente **GECOB INTERNATIONAL PANAMA, S. A.**, en el sentido de adjudicarle el acto público No. 2025-1-87-142-04-LP-000004, por la suma de noventa y cinco mil trescientos diez balboas con noventa y siete centésimos (B/. 95,310.97), en base a lo dispuesto en la parte motiva de esta resolución.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque Certificado No. 000815, expedido por el Banco General, por un monto total de catorce mil quinientos sesenta balboas con ochenta y un centésimos (B/. 14,560.81), según la Diligencia de Consignación N°. 110-2025 de 18 de agosto de 2025, visible a folio 034 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER a la Universidad Autónoma de Chiriquí (**UNACHI**), el expediente administrativo (original) remitido a este Tribunal, mediante la nota N° RECT.UNACHI-2006-2025 de 25 de agosto de 2025, visible a foja N°. 056 del expediente jurídico, el cual consta de un (1) tomo con quinientos cuarenta (540) fojas útiles.

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

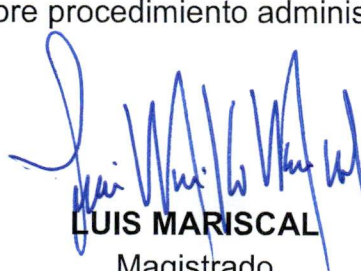
SEXTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y que contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°. 140-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE LEE Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.09.19
15:18:25 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

