



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 145-2025.

RECURRENTE: SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES No.001-2025 DEL 15 DE AGOSTO DE 2025, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE BOCAS DEL TORO, POR LA CUAL ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2025-0-07-01-01-CM-034421.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.164-2025-PLENO/TACP de 13 de octubre de 2025.
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial de control, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 22 de julio de 2025, el Ministerio de Educación a través de la Dirección Regional de Bocas del Toro (en adelante la entidad) a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), convocó a los interesados en participar del Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2025-0-07-01-01-CM-034421, para el *suministro de materiales, mano de obra y flete para la construcción de un aula teórica + modulo sanitario lineal para el centro educativo Alto Caña...* (sic); con precio de referencia de cuarenta y cinco mil doscientos ochenta y seis balboa con trece centésimos (B/.45,286.13). (Ver fojas 002-014 del expediente del Tribunal / fojas 44-50 Tomo I del expediente administrativo).
2. La presentación de las propuestas se programó para el 07 de agosto de 2025, hasta la 10:01 a.m.; cuyo Acta de Apertura de Propuesta, se refleja publicada en el sistema electrónico, de la cual se constata que se recibieron seis (6) propuestas. (Ver fojas 52-57 del Tomo I del expediente administrativo).



3. El 15 de agosto de 2025, se publicó en el sistema electrónico el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, celebrada el 14 de agosto de 2025, contentiva de la verificación de cada una de las propuestas recibidas, respecto al cumplimiento o no del pliego de cargos. (Ver fojas 58-62 del Tomo I del expediente administrativo).
4. El 15 de agosto de 2025, mediante el Cuadro de Cotizaciones 001-2025, la entidad procedió a adjudicar el acto público de selección al proponente Construcciones y Servicios Mimoza, por la suma de cuarenta y dos mil quinientos balboas (B/.42,500.00); al considerar que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos. (Ver fojas 025-031 del expediente del Tribunal / fojas 63-69 del Tomo I del expediente administrativo).
5. El 25 de agosto de 2025, la empresa Servicios Múltiples o Domingo Morrison, S.A., a través de apoderada especial, la licenciada Kathia Burke, presentó Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones 001-2025, solicitando que se revoque el acto de adjudicación y en su lugar le sea adjudicado a su propuesta. (Ver fojas 032-051 del expediente del Tribunal).
6. Mediante Resolución No.114-2025/TACP del 26 de agosto de 2025, el magistrado sustanciador de la causa admitió el recurso de impugnación presentado por la licenciada Kathia Burke, en calidad de apoderada especial del recurrente; dando traslado a la entidad y requiriendo el informe de conducta respectivo. (Ver fojas 060-062 del expediente del Tribunal).
7. El 03 de septiembre de 2025, la entidad publicó el Informe de Conducta refiriéndose a las actuaciones administrativas surtidas en el presente acto público, señalando que las mismas fueron en apego a las normas legales. (Ver fojas 065-070 del expediente del Tribunal).
8. Mediante Nota No.001-2025 con fecha 03 de septiembre de 2025, firmada por Javier Jaramillo, como Coordinador Nacional de OAFECE; la entidad remitió al Tribunal, el expediente administrativo correspondiente del acto público bajo estudio el cual está conformado por tres (I, II, III) tomos con quinientas diez (510) fojas útiles. (Ver foja 076 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE (SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.)

En el Recurso de Impugnación, la parte actora, además de referirse a los antecedentes del acto público, refutó los incumplimientos cuestionados sobre su propuesta ¹, argumentando medularmente lo siguiente:

1. En relación con el incumplimiento observado sobre el cronograma de trabajo que aportó esta propuesta, dicho documento sí se encuentra firmado y sellado por el idóneo de la empresa, sin ninguna variación, por lo que considera que si se cumplió con este requerimiento; además de ser una empresa local y pyme, resulta beneficiosa para la entidad puesto que ofertó el precio más bajo.
2. En cuanto a la garantía del proyecto, para este tipo de procedimiento la

¹ Véase el Recurso de Impugnación, presentado el proponente Servicios Múltiples o Domingo Morrison, S.A., publicado en el sistema electrónico el 27 de agosto de 2025.



garantía de la obra es un compromiso que se exige al momento de la adjudicación y firma del contrato y no es esta etapa; sin embargo, se ha cumplido sustancialmente con lo solicitado en el pliego de cargos.

3. Respecto a los demás proponentes, ciertamente la propuesta de Caribbean Corporation, S.A., no cumplió con todos los requisitos, puesto que el paz y salvo de la CSS se encontró vencido; la propuesta de Materiales y Ferretería Bocas del Toro, no cumplió con las especificaciones técnicas; y en tanto, la propuesta del proponente Ventas José Sociedad Anónima, tampoco cumplió con el paz y salvo de la CSS; y la propuesta del proponente Constructora y Estructuras Modernas, S.A., no cumplió con la experiencia de la empresa.
4. La empresa beneficiada con la adjudicación del acto público, además de ofertar el precio más alto, no cumplió con los requisitos del pliego de cargos, puesto que la carta de experiencia de la empresa careció de validez al evidenciarse conflicto de interés ya que el firmante de dicha carta aparece registrado como personal idóneo de la empresa; además de que el registro de la empresa ante la JTIA fue a partir del año 2025, y como es que ha realizado o ejecutado obras civiles de años anteriores sin el debido registro, actuación que vulnera los principios de legalidad, veracidad y transparencia, poniendo en dudas la valoración de validez que le fue otorgada, ya que dicho documento no debió ser considerado de cumplimiento.
5. Por último, solicito que se revoque el acto administrativo de adjudicación que hoy se impugna; y que se le restaure el derecho vulnerado y que la empresa que representa sea la adjudicada; o en su detrimento se cancele el acto público.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

La entidad rindió su Informe de Conducta, el 02 de septiembre de 2025, el cual fue firmado por Javier Jaramillo, en calidad de Coordinador Nacional de la OAFECE, debidamente publicado en el sistema electrónico; en el que además de hacer un recuento de toda la actuación surtida en el presente acto público, también se refirió a los fundamentos de la pretensión de la empresa recurrente²; argumentando las siguientes consideraciones:

1. La comisión técnica verificadora realizó el respectivo análisis de la propuesta del recurrente, determinando que el documento aportado como cronograma de trabajo no contó con la firma y sello requerido, puesto que lo que se observó fue una imagen del sello recortada y pegada en dicho documento, en lugar de contar con la firma y sello original tal cual fue requerido, lo que ocasionó una falta grave puesto que no se pudo determinar la fiabilidad de las firmas. Resalta, además que el proponente ha incurrido repetidamente en colocar imagen en lugar de firmar los documentos como lo exige el pliego de cargos, advirtiendo en cuales de los actos públicos ha mantenido dicha conducta.
2. En cuanto a lo refutado respecto a verificación de la carta de garantía, claramente por tratarse de una obra, el pliego de cargos exigió su presentación y así debieron cumplir los participantes; sin embargo, la propuesta del recurrente no cumplió con este cometido, toda vez que aportó

² Véase el Informe de Conducta de la entidad, publicado en el sistema electrónico el 3 de septiembre de 2025.



una garantía por defecto de fábrica, que no guarda relación alguna con el objeto contractual para la obra. Además, en su tiempo oportuno no se presentó consulta o reclamación respecto a este requerimiento, que se calificó como no subsanable.

3. Sobre la verificación de la carta de experiencia de la empresa adjudicataria, la misma fue conforme a lo requerido en el pliego de cargos, y ante el hecho afirmado por el recurrente sobre la doble condición como ingeniero idóneo responsable de la empresa y a la vez como firmante de la certificación a nombre de un tercero, la entidad se apegó a lo dispuesto en la Ley 15 de 1959 que reglamenta las actividades de ingeniería y arquitectura, ajustándose válidamente a lo requerido por la entidad, tal cual fue validado por la unidad técnica; en tanto que lo cuestionado y argumentado por el recurrente pierde su objetividad.
4. Esta entidad administrativa siempre actuó en apego al procedimiento para la selección del contratista, utilizando los documentos estandarizados del portal electrónico, además siguiendo el debido proceso conforme las normas de contratación pública, para la adjudicación de este público; por lo que solicita mantener la adjudicación a la propuesta más beneficiosa para el Estado, que fue el proponente Construcciones y Servicios Mimoza.

IV. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL (PRUEBAS)

Mediante Resolución No.066-2025/TACP del 17 de septiembre de 2025, este Tribunal, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas por el recurrente, además que se ordenó una Prueba de Informe a la entidad, como a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), en donde se le solicitó aclaración sobre los puntos controvertidos respecto los parámetros de aplicación para considerar a una empresa local, además de la inscripción de una empresa ante la JTIA; misma que fue publicada en el sistema electrónico el 17 de septiembre de 2025. (Ver fojas 082-087 del expediente del Tribunal).

Mediante Oficio No.199-2025-TACP y Oficio No.200-2025-TACP, ambos de fecha 18 de septiembre de 2025, se dio la comunicación a las partes interesadas; los cuales fueron debidamente publicados en el sistema electrónico, el 19 de septiembre de 2025. (Ver fojas 090-091 y 095-096 del expediente del Tribunal).

En respuesta al informe requerido por el Tribunal, se publicaron en el sistema electrónico el 24 de septiembre de 2025, la Nota de Oficio No.002-2025 fechada 23 de septiembre de 2025, por parte de la entidad, y la Nota JTIA No.314-2025 con fecha 22 de septiembre de 2025 por parte de la JTIA; en donde cada uno dio su punto de vista respecto a lo solicitado, respondiendo medularmente lo siguiente:

- **MEDUCA:** se comprobó que la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., sí cumplió con todos los parámetros de una persona jurídica para ser considerada una empresa local, conforme las exigencias de la norma de contrataciones públicas en los artículos 11 y 12 (Ley 22 de 2006), tal como se constató mediante el aviso de operaciones se encuentra domiciliada en la Provincia de Bocas del Toro, Distrito de Changuinola, Corregimiento de Changuinola, además que se constituyó de acuerdo con la leyes de la República de Panamá, se encuentra inscrita en el régimen de la CSS, sus beneficiarios finales son panameños y el precio ofertado no fue mayor del 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no



local y además que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos; por ende dicho proponente puede resultar beneficiado con la adjudicación de este acto público.³ (Ver fojas 102-114 del expediente del Tribunal).

- **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA):** se corroboró que la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., mantiene registro de inscripción por primera vez de ante la JTIA, con fecha 09 de junio de 2025, mediante la Resolución No.0796; y en la actualidad no consta registro de renovación de inscripción de dicha empresa.⁴ (Ver fojas 126-128 del expediente del Tribunal).

Posteriormente, en atención a los informes recibidos, este Tribunal en aras de aclarar o determinar algunos aspectos, específicamente sobre la inscripción de la empresa adjudicataria Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., ante la JTIA y la experiencia en obras civiles similares al objeto contractual; mediante Resolución No.071-2025 /TACP del 30 de septiembre de 2025, debidamente publicada en el sistema electrónico, se ordenó Prueba de Informe a dicha empresa, solicitando una declaración privada sobre su inscripción ante la JTIA y su experiencia en obras civiles similares al objeto contractual, la cual fue comunicada mediante Oficio No. 219-2025-TACP del 01 de octubre de 2025. (Ver fojas 135-138 y 141-142 del expediente del Tribunal).

En lugar de lo anteriormente solicitado, el 07 de octubre de 2025, se publicó en el sistema electrónico, la Nota fechada 06 de octubre de 2025, dando respuesta sobre el Informe de Pruebas, ubicada a fojas 105-160 del expediente jurídico; en el cual se detalla medularmente lo siguiente:

- **Construcciones y Servicios Mimoza, S.A.:**

La empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., en calidad de persona jurídica, legalmente constituida conforme la legislación panameña, la cual durante los años 2023 al 2025, ha suscrito diferentes contratos en los cuales se designó como personal idóneo encargado de las obras, al ingeniero José Benigno Pitti Caballero, con cédula de identidad personal No.4-260-904, e idoneidad #96-006-079, debidamente inscrito en la Junta Técnica como responsable técnico de la supervisión e inspección.

En cada una de las obras siempre se actuó como contratista principal asumiendo la responsabilidad directa de la ejecución de las obras, con sus respectivos idóneos designados para ello; en tanto que las notas de referencias aportadas corresponden a obras realizadas directamente por la empresa como contratista, y el tema de inscripción ante la JTIA de la persona jurídica es un acto formal de reconocimiento administrativo pero que no invalida no desvirtúa la experiencia previamente adquirida por la empresa en las obras ejecutadas antes de dicha fecha; en tanto que la inscripción posterior de la empresa en la JTIA no afecta la validez de las notas de referencias presentadas, puesto que la experiencia corresponde a la empresa quien actuó como contratista.

La Ley 15 de 26 de enero de 1959 permite a las personas jurídicas que participen en la ejecución de obras siempre y cuando designen a un profesional idóneo inscrito

³ Véase el Informe de Prueba del MEDUCA, publicado en el sistema electrónico el 24 de septiembre de 2025.

⁴ Véase Nota JTIA No.314-2025 del 22 de septiembre de 2025, publicada en el sistema electrónico el 24 de septiembre de 2025.



en la JTIA como responsable de la obra, que a su leal saber y entender una persona natural o jurídica no puede ejecutar por sí solas actividades de ingeniería o arquitectura sin estar inscrita en la JTIA; sin embargo, en el caso de las sociedades, lo que se le exige es que cuenten con un ingeniero o arquitecto idóneo responsable.

La empresa inició operaciones el 16 de octubre de 2023 y en junio de 2025 se da la inscripción formal ante la JTIA, mientras que las obras civiles ejecutadas como persona jurídica durante los años 2023-2024, en todo momento contó con designación del personal idóneo encargado de la ejecución, inspección y supervisión de dichas obras, lo cual dicha inscripción no invalida la experiencia de la empresa.⁵

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal procede a resolver el fondo del presente recurso, apoyado en las normas de procedimiento que al respecto contempla la ley de contrataciones públicas y su reglamentación; iniciando nuestro estudio, con los criterios de interpretación, tal como se muestra a continuación.

1. Criterios de Interpretación

a. Constitucional

Conforme la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, para nuestro análisis, vale la pena resaltar el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, siendo la fuente de toda norma, el cual dispone la simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos; veamos:

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

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

b. Legal

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas; y en ese sentido es resaltable los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

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

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

⁵ Véase Informe de la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., publicado en el sistema electrónico el 07 de octubre de 2025.



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

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

"Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos".

2. Procedimiento de Selección de Contratista (Contratación Menor)

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

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

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

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

Siguiendo las reglas contenidas en la norma citada, por tratarse de un procedimiento expedito, ciertamente se debe cumplir con un mínimo de formalidades; pero sin dejar de lado los principios que rigen la contratación pública, y en ese sentido procedemos a examinar las actuaciones relevantes de la entidad que la orientaron a la selección de contratista.

3. Actuaciones relevantes dirigidas por la entidad

Corresponde revisar las actuaciones ubicadas tanto en el sistema electrónico, como el expediente administrativo, iniciando con el Acta de Apertura de Propuestas.

a. Acta de Apertura de Propuestas

El 7 de agosto de 2025, se llevó a cabo en la Dirección Regional del MEDUCA de Bocas del Toro, el Acta de Apertura de Propuestas, precedida por la maestra Juanita Santos, como Directora encargada del plantel, en la cual se dejó constancia de las



propuestas recibidas para el acto público bajo estudio, misma que fue publicada en el sistema electrónico. Veamos:

II. Propuestas

NO.	R.U.C.	PROPONENTES	HORA / FECHA	OFERTA	ACEPTADA / RECHAZADA
1	974430-1-530591	CARIBIAN CORPORATION, S.A.	01-08-25 04:43 p.m.	B/ 38,052.10	ACEPTADA
2	155666184-2-2018	Materiales y Ferretería Bocas del Toro	07-08-2025 09:17 a.m.	B/. 38,488.67	ACEPTADA
3	2350572-1-797666	SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON S.A	07-08-2025 08:38 a. m.	B/. 39,151.90	ACEPTADA
4	542862-1-441969	VENTAS JOSE,SOCIEDAD ANONIMA	28-07-2025 10:01 a. m.	B/. 40,885.15	ACEPTADA
5	2632471-1-838340	CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A. (C.E.M.S.A.)	07-08-2025 09:48 a. m.	B/. 41,727.24	ACEPTADA
6	155743400-2-2023	CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA	06-08-2025 04:49 p. m.	B/. 42,500.00	ACEPTADA

Igualmente, en dicha Acta, se dejó constancia de la revisión de la documentación aportada por los participantes, y de las incidencias encontradas en el acto público.

b. Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas

El 14 de agosto de 2025, se llevó a cabo el Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas, contentiva de la verificación de las propuestas frente a las exigencias del pliego de cargos, la cual consta publicada en el sistema electrónico y debidamente firmada por el personal calificado responsable de la verificación la cual descansó en el personal conformado por la ingeniera Marian Castillo, en calidad de técnica civil - coordinadora de la unidad, y la directora del plantel; quienes verificaron el cumplimiento o no de los requisitos y especificaciones técnicas.⁶

Veamos un extracto de las observaciones y resultado de la verificación de las propuestas, respecto a los requisitos y especificaciones técnicas:

Se procedió a verificar la propuesta del proponente SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A. en su condición de empresa Mipe/Local, tal como se establece en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022 y el pliego de cargos:

13	Experiencia de la Empresa	✓		
14	Cronograma de Trabajo		✓	Sello y firma del idóneo es imagen ver página 2 del cronograma presentado, firma del Representante legal es imagen.
15	Desglose de Precio	✓		
16	Garantía del Proyecto		✓	La garantía debe ser por defectos constructivos, no por defectos de fábrica ya que es una obra.

Debido a que el proponente SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., quien presentó el precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente CARIBIAN CORPORATION, S.A., quien presentó la oferta con el segundo precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

4	Paz y Salvo de la Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social		✓	EL PAZ Y SALVO TIENE SIETE (7) DÍAS DE VENCIMIENTO A LA FECHA DE PRESENTACIÓN
---	--	--	---	---

⁶ Véase el Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas, publicado en el sistema electrónico el 15 de agosto de 2025.



Debido a que el proponente CARIBIAN CORPORATION, S.A., quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente MATERIALES Y FERRETERIA BOCAS DEL TORO, quien presentó la oferta con el tercer precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

14	Cronograma de Trabajo		✓	Dentro de la resolución de la JTIA no está inscrito como responsable técnico, solo figura como Representante Legal. Ver Resolución de la JTIA 609 29 de octubre de 2003; Resolución de la JTIA No. 137 de 13 de agosto de 2014.
15	Desglose de Precio		✓	Dentro de la Resolución de la JTIA no está inscrito como responsable técnico, solo figura como Representante Legal. Ver Resolución de la JTIA 609 29 de octubre de 2003; Resolución de la JTIA No. 137 de 13 de agosto de 2014.
16	Garantía del Proyecto	✓		

Debido a que el proponente MATERIALES Y FERRETERIA BOCAS DEL TORO, quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente VENTAS JOSÉ SOCIEDAD ANÓNIMA, quien presentó la oferta con el cuarto precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

2	Poder de representación en el acto público de selección de contratista.	✓		El documento adjunto no coincide, no corresponde a lo solicitado en el renglón.
3	Paz y Salvo de Renta	✓		
4	Paz y Salvo de la Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social	✓		El paz y salvo tiene siete (7) días de vencimiento a la fecha de presentación.
15	Desglose de Precio		✓	Incompleto, firma es imagen, adicional falta sello y firma del idóneo responsable.

Debido a que el proponente VENTAS JOSÉ SOCIEDAD ANÓNIMA, quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA, en su condición de empresa Mipe/Local, tal como se establece en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022 y el pliego de cargos.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Certificado de existencia del Proponente	✓		
2	Poder de representación en el acto público de selección de contratista.	✓		
3	Paz y Salvo de Renta	✓		
4	Paz y Salvo de la Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión	✓		
6	Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.	✓		
7	Aviso de Operaciones	✓		
8	Paz y Salvo de Mi Ambiente	✓		
9	Carta de Compromiso Verde	✓		
10	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
11	Pacto de Integridad	✓		
12	Ficha Técnica	✓		
13	Experiencia de la Empresa	✓		
14	Cronograma de Trabajo	✓		
15	Desglose de Precio	✓		
16	Garantía del Proyecto	✓		

Se procedió a verificar la última oferta de la Empresa CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A. (C.E.M.S.A.)

13	Experiencia de la Empresa		✓	Una de las actas presentadas no muestra fecha de ejecución y culminación de obra, no se puede determinar si está dentro del periodo de los cinco años solicitados. Solo presentó dos actas completas.
----	---------------------------	--	---	---



En dicha evaluación, los firmantes verificaron la documentación aportada por los proponentes frente a los requerimientos obligatorios y de los otros requisitos de participación, advirtiendo los incumplimientos observados de cada una de las propuestas; concluyendo que la propuesta de la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., cumplió con los requisitos solicitados en el pliego de cargos; y en ese sentido se pronunció la entidad.

Luego de las observaciones de incumplimientos señalados en el acta de revisión, se puede colegir que la descalificación de las demás propuestas se debió a incumplimientos propiamente sobre la presentación de documentos mínimos obligatorios del pliego de cargos: el poder de representación en el acto público de selección de contratista; paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social; y de los otros requisitos: experiencia de la empresa; el cronograma de trabajo; el formulario de desglose de precios y la garantía del proyecto.

A continuación, veamos entonces el pronunciamiento de la entidad, respecto a la selección del contratista.

c. Acto Administrativo Impugnado (Cuadro de Cotizaciones)

El acto administrativo objeto del recurso de impugnación lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.001-2025 fechado 15 de agosto de 2025, mediante la cual la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., por la suma de cuarenta y dos mil quinientos balboas (B/.42,500.00); al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Veamos un extracto:

...

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose a la Empresa Servicios Múltiples o Domingo Morrison, S.A., con el menor precio aplicándole el 5% de AMPYME como pequeña empresa; no obstante, la propuesta presentada no cumple con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargo.

Seguidamente, la segunda menor oferta es la Empresa Caribbean Corporation, S.A., no obstante, la propuesta presentada no cumple con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargo.

La siguiente empresa con el menor precio fue Materiales y Ferretería Bocas del Toro. No obstante, la propuesta no cumple con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargo.

La siguiente empresa fue **CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA** a pesar de haber ofertado el precio más alto, no obstante, la empresa adjuntó la certificación de AMPYME, siendo una empresa MICRO y que cumple al 5% contra las Empresas VENTAS JOSÉ SOCIEDAD ANÓNIMA Y LA EMPRESA CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A. Por lo que Construcciones y Servicios Mimoza cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], la profesora Juanita Santos directora encargada de la escuela Alto Caña, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2025-0-07-01-01-CM-034421 al proponente **CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA**, por la suma de CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 02/100 (B/ 42,500.00)

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

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: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 94 del Decreto Ejecutivo No. 439

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma: Juanita de S.
Nombre: JUANITA SANTOS
Cargo: DIRECTORA ENCARGADA





De lo anterior, entendemos que la propuesta beneficiada con la adjudicación del acto público, pese a que dicha propuesta no representó el precio más bajo, para la entidad representaría los mejores intereses al Estado,; decisión que fue apoyada en la verificación realizada por el personal calificado, quien determinó que dicha propuesta cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

No obstante, tal como ya se expuso en líneas anteriores, tal decisión fue objeto de impugnación, en donde el recurrente cuestionó que la propuesta adjudicada no debió ser beneficiada, puesto que además de ofertar el precio más alto, no cumplió con los requisitos del pliego de cargos, respecto a la carta de experiencia de la empresa; y en tanto consideró que su propuesta sí cumplió sustancialmente con las exigencias del pliego de cargos, aduciendo que el cronograma de trabajo que aportó sí se encuentra firmado y sellado por el idóneo de la empresa, sin ninguna variación, además que la garantía del proyecto es un compromiso que se exige con la firma del contrato y no es esta etapa; y en ese sentir considera el recurrente debió resultar adjudicataria.

Por su parte, la entidad en su Informe de Conducta advirtió que el personal calificado de verificar las propuestas determinó que la empresa recurrente no cumplió a cabalidad con el pliego de cargos, puesto que el cronograma de trabajo no contó con la firma y sello requerido, sino con una imagen recortada y pegada del sello, y tampoco cumplió la carta de garantía, siendo un requerimiento del pliego de cargos; y en cuanto a lo cuestionado y argumentado sobre la propuesta adjudicada, señaló que pierde su objetividad, puesto que ésta sí cumplió con lo requerido para el objeto contractual, tal cual fue validado por la unidad técnica, y que por ende su actuación se apegó al procedimiento señalado en las normas de contratación pública.

Al respecto de los cuestionamientos de las partes, en cuanto a la verificación de las propuestas, ciertamente la misma debió encaminarse a las exigencias del pliego de cargos; es así como este Tribunal en el marco de la legalidad, transparencia y eficacia, nos detenemos en este punto a dilucidar los puntos controvertidos en el presente recurso, a fin de garantizar una pronta solución de esas diferencias, en consideración al *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27, numeral 5 del de la Ley 22 de 2006; no sin antes repasar los criterios de selección para la adjudicación en este tipo de procedimiento.

4. Criterios de selección para la adjudicación de los actos de selección de contratista

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

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



legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

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

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

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

...

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

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

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

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

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

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

5. Análisis de las propuestas participantes, según su valor económico

Conforme al Acta de Apertura de Propuestas al acto público se recibieron seis (6) propuestas; lo cual incumbe la verificación integral según el valor económico, a fin de determinar el cumplimiento o no de los requerimientos del pliego de cargos, iniciando con el precio más bajo y así sucesivamente, hasta encontrar aquella que cumpla a cabalidad con las reglas recogidas en los términos de referencia.



a. CARIBIAN CORPORATION, S.A.

La propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Caribbean Corporation, S.A., por el monto de treinta y ocho mil cincuenta y dos balboas con diez centésimos (B/.38,052.10), cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico y en el expediente administrativo. (Ver fojas 105-177 Tomo II del expediente administrativo).

No obstante, al revisar la documentación aportada, se constató claramente que el paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social (requisito 4), al momento de la presentación de la propuesta, para el 07-08-2025, se encontraba vencido, puesto que la fecha de validez del documento fue hasta el 2025-07-31; es decir, que para el mes de agosto de la convocatoria el documento ya había vencido, tal como lo valoró el personal calificado en al Acta de Verificación de requisitos publicado en el sistema electrónico el 15 de agosto de 2025. (Ver foja 166 Tomo II del expediente administrativo).

Al respecto, vale la pena recordar que este requisito se ubica preestablecido en el portal electrónico como obligatorio cumplimiento, con el fin de garantizar que se cumpla con el régimen de previsión social a nivel nacional, contemplado a nivel Constitucional como uno de los Derechos Primordiales de la sociedad; por ende este requerimiento lo cual busca acreditar o constatar que la empresa que vaya a contratar con el Estado, contribuya con sus cuotas que son obligatorias dentro de la jurisdiccional del territorio nacional.

Por lo tanto, tal como fue verificado por el personal calificado, dicha propuesta no cumplió con las exigencias del pliego de cargos; es así como pasamos a la revisión de la siguiente propuesta.

b. FERREMAX BOCAS, S.A.

La siguiente propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Ferremax Bocas, S.A., por el monto de treinta y ocho mil cuatrocientos ochenta y ocho balboas con sesenta y siete centésimos (B/.38,488.67), cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico y en el expediente administrativo. (Ver fojas 337-429 Tomo II del expediente administrativo).

En cuanto al análisis de la propuesta, se pudo constatar que no cumplió a cabalidad con lo requerido en el pliego de cargos, puesto que no aportó la certificación que expide la JTIA, tal como lo exigió el numeral 6, respecto a la idoneidad de la JTIA; ya que solo aportó la Resolución #0601 del 21 de mayo de 2025, que acredita su inscripción como empresa ante la JTIA. Sin embargo, no se logró certificar que dicha empresa no cuenta sanción alguna, ni se le adelanta ningún proceso legal ante la JTIA; tal cual es el cometido de este requisito. (Ver fojas 415 Tomo II del expediente administrativo).

Por otra parte, consideramos oportuno referirnos a los incumplimientos cuestionados por el personal calificado encargado de la verificación de las propuestas, respecto a los otros requisitos de participación, sobre el cronograma de trabajo (numeral 3) y el desglose de precio (numeral 4); el cual vale la pena aclarar que en ambos numerales se requirió que dichos documentos fueran firmados y sellados por el profesional idóneo responsable de la empresa y firmados por el representante legal de la empresa; y de esta manera, este Tribunal constató que así fue presentado por dicho proponente, ya que en ambos documentos



(cronograma de trabajo y desglose de precios) claramente figuran la firma y sello del Ingeniero Civil, Ricky A. León L., quien actúa como profesional responsable de la empresa, y la firma de Erick A. León Luo, en calidad de representante legal de la empresa; tal cual como se desprende de la Resolución #0601 del 21 de mayo de 2025, que se aportó.

c. **SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.**

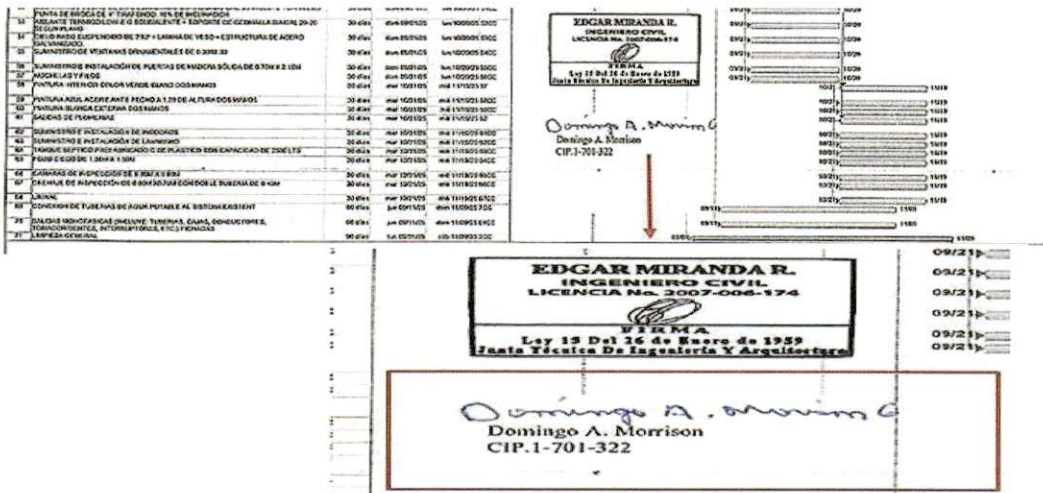
La propuesta presentada por la empresa recurrente, Servicios Múltiples o Domingo Morrison, fue por el monto de treinta y nueve mil ciento cincuenta y un balboas con noventa centésimos (B/.39,151.90), cuya documentación que aportó se ubicó en el sistema electrónico y en el expediente administrativo. (Ver fojas 178-243 Tomo II del expediente administrativo).

De la documentación que acompañó con su propuesta, se constató la presentación de los requerimientos del pliego de cargos; sin embargo, la entidad cuestionó que dicha propuesta incumplió con el punto 3 y 5 de los otros requisitos de participación del pliego de cargos, referente al cronograma de trabajo y a la garantía del proyecto, al advertir que en el cronograma de trabajo el sello y firma del idóneo es una imagen y la firma del representante legal también es una imagen, y en cuanto a la garantía, fue mal presentada.

Al respecto, nos avocamos a constatar lo exigido en el pliego de cargos:

Otros requisitos	Opciones
IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de "Otros Requisitos".	
3 Cronograma de trabajo: el contratista deberá presentar el cronograma de trabajo con los requerimientos solicitados en el pliego de cargo. Firmado y sellado por el profesional idóneo responsable de la empresa y firmado por el representante legal de la empresa.	Aplica
5 Garantía del Proyecto: Deberá presentar una nota de compromiso de garantía de la obra por los términos establecidos en el artículo 86 del Decreto Ejecutivo No. 439 que regula los procedimientos de contrataciones públicas.	Aplica

Ahora bien, en contraste de los requerimientos del pliego de cargos con la documentación aportada por la empresa recurrente, se puede constatar que el cronograma de trabajo no cumplió con los supuestos del numeral 3 de los otros requisitos, puesto que de dicho documento no pareciera que fuera la firma ológrafa del representante legal de la empresa (ver página 2 del documento), sino más bien se apreciaba un montaje de una imagen recortada y pegada de dicha firma; pese a que si bien figura el sello con firma del profesional idóneo responsable de la empresa, y justamente así fue valorado por la entidad. Veamos:





Ahora bien, dicho requisito (numeral 3 de los otros requisitos de participación); exigió la presentación del cronograma de trabajo, firmado y sellado por el profesional idóneo responsable de la empresa y firmado por el representante legal de la empresa; y en este caso en particular como ya se expuso, en lugar de la firma ológrafa, se observó un montaje de una imagen recortada y pegada de la firma, tal como lo determinó el personal calificado, en el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas.

En tanto que, el incumplimiento que se le cuestiona va relacionado justamente a que dicho documento no contó con la firma original; es decir, con el aspecto formal de lo exigido en el pliego de cargos, y en ese sentido, el cronograma de trabajo no cumplió o no reunió todas las formalidades exigidas en el pliego de cargos, porque solo parece contener una imagen de la firma del representante legal. (Ver fojas 182-183 Tomo II del expediente administrativo).

Al respecto, en situaciones similares en otro procedimiento de selección, mediante Resolución No.120-2025-Pleno/TACP fechada 25 de agosto de 2025 (Decisión), este Tribunal había advertido o pronunciado sobre esta inconsistencia, respecto de los documentos de no contar con la firma ológrafa del personal idóneo y que en su lugar se colocara una imagen del sello del idóneo propiamente; el cual en su momento se valoró que la falta de la firma no reunió o cumplió completamente con las formalidades exigidas en el pliego de cargos. (Véase el Acto Público de Selección de Contratista No. 2025-0-07-01-01-CM-033193 del 14 de julio de 2025, resolución publicada el 25 de agosto de 2025).

En vista de lo anterior, sobre este punto, no le asiste la razón al recurrente en el sentido de que dicho documento sí se encuentra firmado y sellado por el idóneo de la empresa, sin ninguna variación, y que debe resultar beneficiosa para la entidad al ofertar el precio más bajo.

Por otra parte, en cuanto al punto cuestionado por la entidad, respecto a la presentación de la garantía del proyecto, verificado de incumplimiento por la empresa recurrente; resulta fundamental para este cuerpo colegiado hacer mención que en reiteradas ocasiones se ha referido sobre el tema de las garantías en las contrataciones menores, resaltando que tal exigencia establecida en el pliego de cargos es contraria a la norma de contrataciones públicas y su reglamentación, tal como se muestra en las siguientes disposiciones legales:

Artículo 57 de la Ley 22 de 2006

“...

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

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Artículo 86 del Decreto 439 de 2020

“Artículo 86. Garantías en la contratación menor. En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta, sin embargo, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente:



1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.
2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.
3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.
4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas". (El subrayado es del Tribunal).

La norma citada precisa que, en este tipo de actos públicos, el contratista, es decir, el proponente seleccionado, es quien quedará obligado a garantizar por escrito a la entidad contratante.

Es decir, que la garantía es una exigencia propia de la fase de formalización del contrato, por ende, no podrá exigirse en la fase de selección del contratista que aún se encontraba el acto público de referencia.

Por ende, la entidad al solicitar la garantía durante la etapa de selección, sin tomar en cuenta lo contemplado en los artículos citados, desvirtúa la sumariedad y simplicidad de este tipo de procedimiento establecidos en la Ley 22 de 2006 y su reglamento; puesto que, como ya mencionamos, al pasar el proponente a ser contratista, es cuando surge la obligación de presentar la garantía correspondiente y, en consecuencia, también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista.

Finalmente, en vista de dicha propuesta no cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos, pasamos al análisis de la siguiente propuesta de menor precio.

d. VENTAS JOSÉ, SOCIEDAD ANÓNIMA

La siguiente propuesta de menor precio, fue presentada por el proponente Ventas José, Sociedad Anónima, por el monto de cuarenta mil ochocientos ochenta y cinco balboas con quince centésimos (B/.40,885.15); cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico y en el expediente administrativo. (Ver fojas 070-104 del expediente administrativo).

Del análisis de la documentación aportada, se pudo constatar claramente que el paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social, al momento de la presentación de la propuesta (07-08-2025) se encontraba vencido, puesto que la fecha de validez fue hasta el 2025-07-31; es decir, que al momento de la presentación de la propuesta, dicho documento estaba vencido por lo tanto no cumplió con el requisito 4 del pliego de cargos; y tal como ya mencionamos este requisito es de obligatorio cumplimiento, con lo cual se busca acreditar o constatar que la empresa que vaya a contratar con el Estado, contribuya con sus cuotas que son obligatorias dentro de la jurisdicción del territorio nacional, y en ese caso en particular, dicho proponente no lo cumplió. (Ver foja 93 Tomo II del expediente administrativo).

Igualmente, incumplió con el punto 4 de los otros requisitos de participación respecto al desglose de precios, puesto que solo constó con la firma del representante legal de la empresa, más no así, faltó la firma del profesional idóneo responsable de la empresa o en su defecto por la persona que en su momento tenga la facultad de representación legal de la empresa, tal cual fue exigido en el pliego de cargos. Además, que de la ficha técnica y catálogo de los materiales ofertados



solo se visualizan 4 imágenes de materiales sin la descripción de las especificaciones al respecto. (Ver foja 73-75 Tomo II del expediente administrativo).

Sin duda alguna, es responsabilidad de todo proponente el revisar que toda la documentación de su propuesta se ajuste a las exigencias del pliego de cargos, sin olvidar que, una vez presentada la oferta, el proponente acepta sin objeciones ni restricciones las condiciones establecidas en el pliego de cargos; lo que significó que, al momento de remitir su oferta en el sistema electrónico, dicho proponente quedó obligado a cumplir con las condiciones señaladas en dicho pliego de cargos.

En vista de lo anterior, procedemos con el estudio de la siguiente propuesta, que presentó el precio más bajo.

**e. CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A.
(C.E.M.S.A.)**

La propuesta presentada por la empresa Constructora y Estructuras Modernas, S.A., (C.E.M.S.A.), fue por el monto de cuarenta y un mil setecientos veintisiete balboas con veinticuatro centésimos (B/.41,727.24), cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico y en el expediente administrativo. (Ver fojas 337-468 del expediente administrativo).

Del análisis de la documentación que aportó, se constató que correspondieron con la presentación de las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, y lo exigido en el apartado de "Otros Requisitos". No obstante, a simple vista de la descripción del documento aportado como ficha técnica y catálogo de los materiales ofertados, se observó que sólo contienen la descripción del país de origen, marca y casa productora, más no así, las características o especificaciones técnicas que requiere la entidad.

Sobre otro cuestionamiento por la entidad, el proponente incumplió con el punto dos (2) de los otros requisitos (experiencia de la empresa), puesto que una de las cartas que aportó no consta el periodo de ejecución de la obra realizada a fin de constatar si está dentro del periodo de los cinco años solicitados en el pliego de cargos; sin embargo, para este Tribunal, el personal calificado fue muy formalista en la valoración de este requisito, olvidando que las propuestas deben ser revisadas desde la perspectiva integral y no sobre la base de un solo documento.

Por otra parte, nos toca advertir que siguiendo los criterios de selección contenida en la norma de contrataciones públicas, tendrá prevalencia para la adjudicación, la empresa domiciliada en el municipio donde se realizará la contratación, que en el caso bajo estudio el proyecto está ubicado en *Provincia de Bocas del Toro, Distrito de Bocas del Toro, Corregimiento de Cauchero, Comunidad de Alto Caña*; además que esta cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos y que el precio propuesto por ésta no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local; destacando que en este caso **se escogerá a la que tenga el mejor precio**. En el caso que nos ocupa, la empresa de este proponente está ubicado en la Provincia de Colón, tal como consta en el aviso de operaciones aportado.

Al respecto, no podemos dejar de resaltar, que este criterio de selección "Adjudicación a favor de Empresas Locales" es de carácter obligatorio al estar contemplado en la norma que rige nuestros procesos de Contratación Pública, en tanto no puede ser obviado por la entidad; conforme lo señalado en el Decreto



Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto No.34 del 24 de agosto de 2022. Veamos:

“Artículo 89. Adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen empresas locales y no locales, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no local. Entre las locales, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará que la empresa local cumpla los requisitos para ser considerada local de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”. (Lo resaltado es del Tribunal).

f. CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA, S.A.

La propuesta beneficiada con la adjudicación fue presentada por la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., por el monto de cuarenta y dos mil quinientos balboas (B/.42,500.00); cuya documentación que aportó con su propuesta se ubicó en el expediente electrónico y el expediente administrativo. (Ver fojas 336-244 Tomo II del expediente administrativo).

Al adentrarnos al estudio de la documentación aportada, se pudo constatar la presentación de todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, no obstante, refiriéndonos a los argumentos objetados de incumplimiento por el recurrente respecto a las cartas de experiencia de la empresa y su inscripción ante la JTIA, vale la pena hacer la salvedad de las siguientes consideraciones:

El pliego de cargos requirió en el punto 2 de los otros requisitos de participación, tres (3) certificados, cartas o actas de aceptación de proyectos de techo o construcción de obras civiles realizadas en el sector público y/o privado en los últimos (5) años, en características similares a precio y actividades a ejecutar.

2	Experiencia de la empresa: Experiencia de la empresa el proponente deberá entregar (3) certificados, cartas o actas de aceptación de proyectos de techo o construcción de obras civiles realizadas en el sector público y/o privado en los últimos (5) años, en características similares a precio y actividades a ejecutar.	Aplica
---	--	--------

Ahora bien, en cumplimiento de lo requerido dicho proponente presentó efectivamente las tres (3) cartas requeridas, las cuales certificaban la experiencia de la empresa en obras civiles de construcción en una fecha determinada que datan de los años 2023 al 2025; no obstante, de la prueba de informe solicitada por este Tribunal, se corroboró que dicha empresa se encuentra registrada ante la JTIA, el 09 de junio de 2025, mediante la Resolución No.0796. (Ver Informe de Prueba de la JTIA, publicado en el sistema electrónico el 24 de septiembre de 2025, ubicado a fojas 126-128 del expediente del Tribunal).

Al respecto de lo anterior, vale la pena advertir que la propuesta presentada para este acto público se realizó por la persona jurídica Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., que ciertamente está legalmente constituida, cuyas actividades declaras en el aviso de operaciones guardan relación con el objeto contractual, y no fue a nombre de la persona natural. Igualmente, de las cartas de referencias aportadas, también se constata que el referido fue una persona jurídica certificando que la empresa Construcciones y Servicios Mimoza, S.A., fue la encargada de realizar las obras referenciadas durante los años 2023 al 2025; asumiéndose que para ello tuvo que contar con el personal idóneo responsable de dichas obras, tal



como lo mandata la norma que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura.

Justamente la Ley 15 de 26 de enero de 1959, por la cual se *regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*; con las reformas introducidas por la Ley 53 de 04 de febrero de 1953 y la Ley 21 de 20 de junio de 2007, dispone lo siguiente:

“Artículo 18°: Ninguna persona, compañía o empresa podrá anunciarse u ofrecer sus servicios bajo cualquiera de las denominaciones profesionales establecidas en esta Ley y sus reglamentos, si no se posee certificado de idoneidad o no hay en la empresa o compañía un profesional idóneo en funciones regulares con la misma”. (Lo subrayado es del Tribunal).

“Artículo 24°: Sólo pueden ejecutar obras de Ingeniería y Arquitectura o dedicarse a dichas actividades en el país, las empresas que se hayan registrado en la Junta, por lo cual deben reunir los requisitos siguientes:

- a) Estar domiciliada en Panamá, a menos que estén amparadas al efecto en convenios internacionales.
- b) Que las personas responsables por las obras de ingeniería y arquitectura sean profesionales idóneos en sus respectivas ramas.
- c) Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos”. (Lo resaltado es del Tribunal).

La norma citada, claramente expone que sólo pueden ejecutar obras de ingeniería y arquitectura o dedicarse a dichas actividades las empresas que se hayan registrado en la Junta; es decir, que cualquier empresa para ejecutar o realizar actividades u obras de ingeniería y arquitectura deben estar debidamente inscrita ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y en ese sentido, esta empresa durante los años (2023 y 2024) de experiencia que ejecutó obras civiles, no se encontraba inscrita aún ante la Junta, sino que su inscripción fue posterior a los años señalados, ya que su inscripción se produjo el 09 de junio de 2025, tal como lo confirmó la propia JTIA.

Respuesta: La empresa **CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA, S.A.** mantiene registro de inscripción por primera vez ante esta Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con fecha del 9 de junio de 2025 y número de resolución 0796; la fecha de solicitud de este registro de empresa por primera vez es del 8 de mayo de 2025 y la fecha de notificación y entrega de la resolución es del 4 de julio de 2025.

En ese sentido, no ponemos en tela de duda que la persona del ingeniero José Benigno Pitti Caballero, con cédula de identidad personal No.4-260-904, e idoneidad #96-006-079, esté debidamente inscrito en la Junta Técnica como responsable técnico de la supervisión e inspección. Sin embargo, en el caso de las cartas de experiencias aportadas no podemos valorar de cumplimiento, puesto que durante esos años la empresa como tal, no cumplió con los lineamientos de la norma citada, puesto que no se encontraba registrada ante la JTIA para dedicarse a esas actividades de ingeniería y arquitectura. Esto último, pese a que podamos coincidir con lo manifestado por la empresa adjudicada, en el sentido que las obras fueron ejecutadas o estaban a cargo del personal idóneo.

Es así como este Tribunal verifica que dicha propuesta no puede ser tomada a favor de la empresa porque sería un hecho inadmisibles ya que no cumplió cabalmente con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, por lo que **no se puede hacer merecedor de la adjudicación de este acto público**.



Finalmente, es oportuno precisar, que este Tribunal en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio de que *“El pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente es de obligatorio cumplimiento para todos aquellos que se encuentran sujetos a esas reglas, por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista y mucho menos por la propia entidad administrativa que lo confeccionó, pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta a lo establecido en el pliego de cargos”*.

Del mismo modo, el tratadista Roberto Dromi en su obra “Licitación Pública”, nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, indicando lo siguiente:

“Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco.” (El subrayado es nuestro).

Luego de nuestro análisis deliberativo, consideramos prudente dirigirnos hacia la decisión del Tribunal.

6. Decisión del Tribunal

En cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, y atención a las consideraciones vertidas en nuestro análisis, esta colegiatura pasa a tomar su decisión en el sentido de que, dado que del análisis integral de las propuestas, ninguna cumplió a cabalidad el pliego de cargos, lo procedente es revocar los efectos del acto impugnado y declararlo *desierto* conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 72 de la Ley 22 de 2006:

“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 del pliego de cargos.**
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Es importante resaltar las obligaciones de las entidades contratantes establecidas en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3; que señala lo siguiente:

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

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa



la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

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

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

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

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

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

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el 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.

“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación. En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente". (El subrayado es del Tribunal).

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del CUADRO DE COTIZACIONES No.001-2025 del 15 de agosto de 2025, emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE BOCAS DEL TORO, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2025-0-07-01-01-CM-034421, al proponente CONSTRUCCIONES Y SERVICIOS MIMOZA, S.A., por el monto de cuarenta y dos mil quinientos balboas (B/.42,500.00); en base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratistas No.2025-0-07-01-01-CM-034421, convocado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE BOCAS DEL TORO; debido a que ninguna de las propuestas participantes cumplió los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No.900698287 de 22 de agosto de 2025, emitido por Banco Nacional de Panamá, por la suma de seis mil setecientos noventa y dos balboas con noventa y dos centésimos (B/6,792.92); según diligencia de consignación reposa a folio 052 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE BOCAS DEL TORO, el expediente original administrativo contentivo del procedimiento de Selección de Contratista para la Contratación Menor No. 2025-0-07-01-01-CM-034421, el cual consta de tres (I, II, III) tomos, con quinientas diez (510) fojas útiles, conforme el documento que reposa a 076 del expediente del Tribunal.

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

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.145-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
8-383-544
Firmado digitalmente por [F]
NOMBRE LEE DUQUE
KATHIA KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2025.10.13
12:12:23 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

