



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 186-2025
RECURRENTE: EIGER BUSINESS, S.A.
ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.033-2025 del 15 de octubre de 2025, por el cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista por Contratación Menor No. 2025-6-13-01-08-CM-000259, emitido por el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP).
MAGISTRADO PONENTE: KATHIA LEE DUQUE

RESOLUCIÓN No.191-2025-PLENO/TACP de 17 de noviembre de 2025 (Decisión)

CONSIDERANDO

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

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

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE



PANAMÁ (INDICASAT-AIP)., publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 03 de octubre de 2025, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 14 de octubre de 2025 hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No. **2025-6-13-01-08-CM-000259**, cuyo objeto contractual son los “**SERVICIOS DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EL LOCAL No. 76 DE LA UNIDAD CLÍNICA**”, con un precio de referencia por la suma de **VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.28,800.00)**.

La apertura se realizó el mismo día de la presentación, es decir, el día 14 de octubre 2025 hasta las 10:01 a.m., de lo cual se dejó constancia en el Acta de Apertura publicada el día 14 de octubre de 2025 a las 03:35 p.m., siendo recibidas tres (3) propuestas.

Posteriormente, el día 15 de octubre de 2025, se publica en el portal electrónico “PanamaCompra”, el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1, en la cual se indica que la oferta presentada por la empresa **MEM SELECT SERVICES**, cumple con los requisitos exigidos y especificaciones técnicas, como se observa a continuación:

Proponente	Precio total de la oferta	Fecha recepción de oferta	Estado
EIGER CLEANING	B/. 24,000.00	10-10-2025 10:44 a. m.	No cumple 
FUMIGADORA V.I.P.	B/. 24,000.00	14-10-2025 08:43 a. m.	No cumple 
MEM SELECT SERVICES	B/. 25,200.00	13-10-2025 06:53 p. m.	Cumple 



En virtud de lo anterior, el **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)**, emite el **Cuadro de Cotizaciones No.033-2025 del 15 de octubre de 2025**, publicado en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, el día 16 de octubre de 2025, por el cual se adjudica el Acto Público No. **2025-6-13-01-08-CM-000259**, al proponente **MEM SELECT SERVICES**, por la suma de **VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 25,200.00)**.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno, de conformidad con el artículo 157 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 23 de octubre de 2025, el Licenciado **CARLOS RAÚL BARRIGA ARANGO**, en su condición de apoderado especial de **EIGER BUSINESS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de Recurso de Impugnación en contra del **Cuadro de Cotizaciones No.033-2025 de 15 de octubre de 2025**, emitido dentro del acto público de selección de contratista por Contratación Menor No. **2025-6-13-01-08-CM-000259**, proferido por el **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y**



SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP). Recurso de Impugnación visible a fojas 012 a la 020 del expediente del Tribunal).

Que el recurrente presentó la Fianza de Impugnación No. **072-001-000038320-000000**, expedida por **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, el 22 de octubre de 2025, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ, AIP/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por el límite máximo de responsabilidad de **DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,880.00)**, cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público, como garantía dentro del Recurso de Impugnación, el cual fue formalmente consignado mediante diligencia de consignación No. 146-2025 del 23 de octubre de 2025 que reposa a folio 021 del expediente del Tribunal.

Que el día 23 de octubre de 2025, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas emite la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, visible a foja 024 del expediente del Tribunal y publicada el día 23 de octubre de 2025, en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el **Cuadro de Cotizaciones No.033-2025 de 15 de octubre de 2025**, que adjudica la Contratación Menor No. **2025-6-13-01-08-CM-000259**, para **"SERVICIOS DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EL LOCAL No. 76 DE LA UNIDAD CLÍNICA"** (sic), al proponente **MEM SELECT SERVICES**, por la suma de **VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 25,200.00)**, que en lo medular expresa lo siguiente:

PRC-0056



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGIA
ASOCIACION DE INTERES PUBLICO

CUADRO DE COTIZACIONES

Cuadro de Cotizaciones No. 033-2025 del 15 de octubre de 2025

Por el cual se adjudica la Contratación Menor No. 2025-6-13-01-08-CM-000259, para el **"SERVICIOS DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EL LOCAL NO.76 DE LA UNIDAD CLÍNICA,"**

El Administrador Ldo. Damaso Muñoz, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas.

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 3 del mes de octubre del año 2025 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2025-6-13-01-08-CM-000259, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 14 de octubre de 2025, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	EIGER BUSINESS, S.A.	B/. 24,000.00
2	FUMIGADORA V.I.P.	B/. 24,000.00
3	MEM SELECT SERVICES	B/. 25,200.00



Que conforme al procedimiento se verificó la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente **EIGER BUSINESS, S.A.** además de haber ofertado el menor precio, no cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta no representa los mejores intereses para el Estado.

Se procedió a verificar la segunda oferta, determinándose que el proponente **FUMIGADORA V.I.P.**, además de haber ofertado el segundo menor precio, no cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta no representa los mejores intereses para el Estado.

Se procedió a verificar la tercera oferta, determinándose que el proponente **MEM SELECT SERVICES** además de haber ofertado el tercer menor precio, 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, el Lcdo. Damaso Muñoz, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

PRC-0056

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2025-6-13-01-08-CM-000259 al proponente **MEM SELECT SERVICES**, por la suma de Veinticinco mil doscientos balboas con 00/100 (B/ 25,200.00).

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.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma: 
LICDO. DAMASO MUÑOZ
ADMINISTRADOR

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El Licenciado **CARLOS RAÚL BARRIGA ARANGO**, en su condición de apoderado y representante legal de **EIGER BUSINESS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de Recurso de Impugnación en contra del **Cuadro de Cotizaciones No. 033-2025 de 15 de octubre de 2025**, emitido dentro del acto público de selección de contratista por Contratación Menor No. **2025-6-13-01-08-CM-000259**, proferido por el **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)**, sustentando su recurso con fundamento en lo siguiente:

QUINTO: Que al analizar la resolución impugnada se puede determinar que la misma se hizo en contravención a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante Ley 153 de 8 de mayo de 2020, así como el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 que la reglamenta.



SEXTO: Que, al revisar y analizar las ofertas presentadas, podemos determinar después de un estricto examen que nuestra empresa **EIGER BUSINESS, S.A.**, cumplió con todos los requisitos obligatorios exigidos por el Pliego de Cargos tanto electrónico como el adjunto.

SÉPTIMO: En el Acta de Verificación se nos está descalificando por no cumplir con el requisito No. 5 de los otros requisitos, ya que según consta en el acta la persona propuesta debía contar con experiencia comprobable en labores de limpieza en clínicas, hospitales o áreas de laboratorio, acreditada mediante certificados, constancias o cartas de referencia emitidas por ese tipo de establecimientos. Sin embargo, al leer el requisito dice lo siguiente:

5 Personal Encargado

El oferente presentará un listado de las personas que van a prestar el servicio. El listado incluirá el nombre completo y número de cédula de cada integrante del equipo, conforme a los siguientes perfiles:

- Personal operativo fijo: Una (1) persona asignada para la prestación del servicio regular de limpieza, de lunes a viernes, en el horario establecido por la entidad contratante. Esta persona deberá contar con experiencia comprobable en labores de limpieza en clínicas, hospitales o áreas de laboratorio, la cual deberá acreditarse mediante certificados, constancias o cartas de referencia incluidas en su hoja de vida.
- Personal para limpieza profunda: Al menos dos (2) personas adicionales asignadas para la ejecución de limpieza profunda mensual, detallando funciones específicas y fechas tentativas de intervención.
- Supervisor asignado: Una (1) persona responsable de realizar controles de calidad presenciales al menos una vez por semana, verificando el cumplimiento de las tareas, el estado de los insumos, y la presentación del personal.

Aplica

Leyendo al detalle lo que se solicitaba en este requisito, podemos ver que la entidad contratante pedía una persona fija que contará con experiencia comprobable en ese tipo de labores, pero en **NINGUNA** parte señala que esa experiencia debía otorgarla alguien específico.

Nosotros aportamos la hoja de vida de la persona, donde se observa su experiencia en ese tipo de instalaciones y además aportamos carta de la empresa **CERTIFICANDO** que esa persona tiene experiencia en limpieza de laboratorios, lo que cumple con el requisito. Incluso, una de las referencias que consta es la limpieza en el laboratorio de la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ**, la cual adicional certifica en nuestra propia propuesta que **EIGER BUSINESS, S.A.**, brinda los servicios de limpieza en sus instalaciones.

OCTAVO: Es importante señalar que el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, establece en su numeral 6 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

2

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:

1.

6. Concluida la etapa de subsanación, la entidad aplicará lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de este reglamento cuando aplique, en caso contrario procederá a verificar en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y **comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.**

...”(el resaltado es nuestro)



Honorables Magistrados, la norma es clara y no permite interpretaciones subjetivas, toda vez que la Contratación Pública se fundamenta en los principios de transparencia, igualdad de las partes, entre otros, los cuales han sido violados directamente por omisión por el **Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios De Alta Tecnología de Panamá, AIP**, que procedió a descalificar nuestra propuesta sin razón suficiente y a la adjudicación mediante cuadro de cotización a un proponente que tiene un precio más oneroso para el Estado panameño. Además, es importante manifestar que los pliegos de cargos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 no permite que se apliquen criterios subjetivos al momento de adjudicar un acto público.

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la **Resolución No.144-2025/TACP de 24 de octubre de 2025 (Admisión)**, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y ss. del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el Licenciado CARLOS RAÚL BARRIGA ARANGO en su condición de apoderado y representante legal de EIGER BUSINESS, S.A., resolución que fue publicada el día 27 de octubre de 2025, en el portal electrónico "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara en un término no mayor de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA:

Por otro lado, se incorpora al expediente el informe de conducta publicado por la entidad, **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)**, el día 30 de octubre de 2025 a las 3.03 p.m., y que reposa en folios 035 a 039 del expediente del Tribunal, dentro del cual se hizo un recuento de las actuaciones realizadas por la entidad para el presente acto de selección de contratista y emite sus consideraciones en cuanto al Recurso presentado.

VII. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Tal como se observa mediante informe de trámite fechado 7 de noviembre de 2025, emitido por la Secretaría de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, visible a foja 052 y 053 del expediente del Tribunal, se deja constancia que no se presentaron en la Secretaría de este Tribunal alegaciones de terceros.



VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

En ese sentido, en atención al principio de economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública reseñado en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, se dispone que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten, por lo que nos concierne examinar cada una de las piezas procesales descritas en el registro electrónico del presente acto público, no sin antes realizar un estudio del mismo siguiendo los parámetros establecidos en las normas de contrataciones públicas, a fin de descartar si dicho acto público quebranta o no aspectos formales que pudiesen acarrear en algún vicio de nulidad que nos impida adentrarnos a valorar la petición formulada por el recurrente así como los actos llevados a cabo por la entidad y a ello nos avocamos.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados de transparencia, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues, nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

Lo primero es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la participación en igualdad por parte de los proponentes. Esto tiene que ver no solo con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades, así como la igualdad de participación de los proponentes los cuales se desarrollan dentro del marco del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Por tal motivo antes de entrar en el análisis de las disconformidades planteadas por la recurrente, resulta fundamental pronunciarse respecto a los hallazgos encontrados durante el estudio de los requerimientos descritos en el pliego de cargos.

En ese sentido se observó que la entidad al momento de la estructuración del pliego colocó dentro de “Otros Requisitos”, en el requisito No. 1 el siguiente requerimiento:

Otros requisitos	Opciones
IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de “Otros Requisitos”.	
1 Capacidad técnica	Aplica
El oferente debe demostrar que es una compañía establecida en la ciudad de Panamá, que se dedique a los servicios especializados de limpieza y aseo. El membrete indicará entre otras cosas, la dirección de la empresa, apartado postal, número telefónico fijo de oficina, dirección de correo electrónico y firmada por el representante legal o apoderado.	
El oferente incluirá en su propuesta, una copia simple del recibo de agua, luz o contrato de arrendamiento.	



Del referido requisito observamos que la capacidad técnica establece que los oferentes deben demostrar que son compañías establecidas específicamente en la ciudad de Panamá, mediante la presentación de recibos de servicios públicos o contratos de arrendamiento, lo cual constituye una **limitación injustificada de la libre participación** en el acto público.

El requisito de que la empresa **deba estar establecida específicamente en la ciudad de Panamá antes de participar** tiene varios efectos restrictivos:

a. Limita la competencia geográfica

- Obliga a que solamente empresas con domicilio físico en la ciudad de Panamá puedan participar.
- Excluye a empresas de otras provincias o distritos que **legalmente podrían prestar el servicio** (por ejemplo, en Panamá Oeste, Colón o Coclé, por mencionar solo algunos), lo cual **viola el principio de igualdad y libre concurrencia**.

b. El requisito no es técnicamente necesario

- Para la contratación de **servicios de limpieza y aseo**, la capacidad técnica se mide por la **experiencia, personal, equipo y cumplimiento previo**, no por la ubicación física de la oficina.
- Exigir un recibo de agua, luz o contrato de arrendamiento **no prueba capacidad técnica**, sino domicilio, lo que no garantiza calidad ni cumplimiento.

c. Contraviene principios de la contratación pública

De acuerdo con los **principios establecidos en la Ley 22**:

- **Libre concurrencia**: todos los interesados deben poder participar sin barreras arbitrarias.
- **Igualdad de oportunidades**: no se puede dar ventaja a un grupo de acuerdo a su ubicación geográfica.
- **Transparencia**: los requisitos deben responder a necesidades técnicas reales, no a condiciones formales sin relevancia.

Por ende, de acuerdo con el **Texto Único de la Ley 22 de 2006**, este tipo de exigencias son **restrictivas**, pues:

- No guardan relación directa con la capacidad técnica requerida para ejecutar el servicio de limpieza.
- Discriminan a oferentes legalmente constituidos en otras partes del país.
- No están sustentadas en una justificación técnica o de conveniencia debidamente documentada en el pliego.

Así las cosas, esta Colegiatura no puede pasar por alto que la actuación de la entidad, no se ajustó a los parámetros que demanda la Ley que regula la contratación pública, debido a que quebrantó el *Principio de igualdad de oportunidades de los proponentes*¹, principio que tiene como propósito garantizar la actuación imparcial de las entidades

¹ Véase el artículo 33 del Texto Único la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.



públicas, permitiendo a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y puedan tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios, sin discriminar o favorecer a un proponente en perjuicio de otro.

En este orden de ideas, es importante resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratistas, conforme al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*², el cual señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, protegiendo los derechos de la entidad, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros; así como actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la Ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

En tanto recordamos a la entidad que con anterioridad a la celebración del procedimiento de selección de contratista de que se trate, debe realizar los estudios previos para la elaboración del pliego de cargos, a fin de determinar la necesidad que requieren satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar con sus especificaciones, criterios para seleccionar la mejor propuesta, el precio de referencia, entre otros, según se establece en el artículo 47 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, así también puede realizar consultas al mercado³ con el objeto de obtener información acerca de los precios, características de los bienes, servicios u obras requeridos o cualquier otra información que se requiera para la confección del pliego de cargos, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 22 de 2006, sobre la estructuración del mismo.

Destacamos que las especificaciones técnicas de los bienes, servicios y obras que requieran las entidades públicas deben contener características objetivas y funcionales, es decir, descripciones claras y completas.

Adicionalmente, debemos tener presente que se encuentra frente a una contratación menor que es el *"Procedimiento que permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00), cumpléndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la presente Ley"*

Frente a lo anterior, en las constancias procesales observamos que, efectivamente, del requerimiento señalado se afecta la igualdad de condiciones de los proponentes, incurriendo en una causal de nulidad absoluta del acto público, de conformidad con el artículo 166 de la Ley 22 de 2006. Veamos:

"Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto

² Véase el artículo 28 de la Ley 22 de 2006

³ Véase el artículo 48 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.



público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona". (El subrayado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, aplicada de forma supletoria, señala lo siguiente:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado". (Lo subrayado es del Tribunal).

Como quiera que el procedimiento establecido es violatorio, puesto que es un requisito que restringe la participación en igualdad de condiciones, no resulta viable proseguir o bien retrotraer el procedimiento de selección de contratista, puesto que el mismo nació viciado, específicamente en cuanto al punto No. 1 de los "Otros Requisitos" del pliego de cargos, por ello no podemos valorar las propuestas presentadas, a pesar de que ello pueda ser producto de un error de la propia Administración.

Por tales razones, a este Tribunal le atañe anular el procedimiento de selección de contratista, porque la responsabilidad de que se produzca como resultado, su no adjudicación, recae en la entidad pública y no en los proponentes.

A. Consideraciones adicionales

Este Tribunal estima conveniente manifestar algunas consideraciones, únicamente a manera de docencia, toda vez que en la decisión del presente recurso no han sido tomadas en cuenta las circunstancias que pasamos a desarrollar.

En cuanto a las reglas de desempate, el artículo 53 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 2022, dispone lo siguiente:

Artículo 53: Reglas de desempate. En caso de empate, la entidad procederá a realizar el desempate de propuestas, para lo cual se sujetará a las reglas siguientes: (C.C Art 10, art 39 num 11 T.U)

1....

2...

3...

4 En las contrataciones menores, la entidad procederá a realizar el desempate con posterioridad al recibo de propuestas.



5. Cuando se produzca empate entre propuestas presentadas por personas naturales o jurídicas y un consorcio, se aplicarán las reglas de desempate establecidas en este artículo.

Lo anterior en base a que de las tres propuestas presentadas se observan que, dos de ellas presentan igualdad de precios, lo cual, atendiendo a la disposición legal previamente citada, posterior al recibo de propuestas en las contrataciones menores se procederá a realizar el desempate de dichas propuestas, para que en lo sucesivo la entidad licitante tome en cuenta el procedimiento a realizar en cuanto a las reglas de desempate, cuando aplique.

Proponente	Precio total de la oferta	Fecha recepción de oferta	Estado
EIGER CLEANING	B/. 24,000.00	10-10-2025 10:44 a. m.	No cumple
FUMIGADORA V.I.R.	B/. 24,000.00	14-10-2025 08:43 a. m.	No cumple

Por otro lado, la entidad también debe tener presente el fundamental principio de transparencia, en el cual en el numeral 5 del artículo 26 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, dispone que:

1...

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

Toda vez, que dentro del cuadro de cotizaciones emitido no se aprecia mayor motivación de las razones por las cuales decidieron escoger de forma arbitraria el orden de verificación de las 2 propuestas que estaban empatadas.

IX. DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El análisis de la compra menor **N°2025-6-13-01-08-CM-000259**, realizado por este Tribunal, evidenció que posee vicios que no permiten restablecer el curso normal del proceso, toda vez que nació viciada. Situación que no nos permite adentrarnos a la consideración de las pretensiones de la recurrente.

Por ello, sobre la base de las consideraciones expuestas, lo pertinente en el presente caso es anular lo actuado por la entidad, con fundamento en los efectos advertidos por el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 y conforme a nuestras facultades detalladas en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).



De igual manera cabe señalar, lo establecido en el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el cual 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 nuestro).

Por último, si la entidad contratante mantiene la necesidad de los bienes del objeto contractual de marras, se le insta tener en cuenta las falencias encontradas en la selección de contratista, en cuanto a los requerimientos establecidos en el pliego de cargos, así como del procedimiento llevado a cabo, las cuales encuentran sustento en la norma, para así generar la realización de un nuevo procedimiento de selección de contratista.

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por el recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el procedimiento de selección de contratista por contratación menor **N°2025-6-13-01-08-CM-000259**, celebrado por el **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)** para los **“SERVICIOS DE LIMPIEZA Y ASEO PARA EL LOCAL No. 76 DE LA UNIDAD CLÍNICA”**, en virtud que el pliego de cargos vulnera el principio de igualdad de igualdad de oportunidad de los proponentes, incurriendo en una causal de nulidad.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No. **072-001-000038320-000000**, expedida por **Compañía Internacional de Seguros, S.A.**, el 22 de octubre de 2025, por la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,880.00)**, según la Diligencia de Consignación N° 146-2025 de 23 de octubre de 2025, visible en el expediente jurídico de este Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER al **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA DE PANAMÁ (INDICASAT-AIP)**, el expediente administrativo remitido a este Tribunal, mediante la nota INDICASAT-CO-0125-2025 de

31 de octubre de 2025, visible en "PanamaCompra", así como a foja 049 del expediente jurídico.

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

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

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 186-2025, 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 por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2025.11.17
15:15:44 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE

Magistrada


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

