



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 126-2025

RECURRENTE: GRUPO J & R, INC

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el acto público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, emitido por la CAJA DE AHORROS.

MAGISTRADO PONENTE: DANIEL CASTILLA SINISTERRA

RESOLUCIÓN No.126-2025-Pleno/TACP de 27 de agosto de 2025 (Decisión).

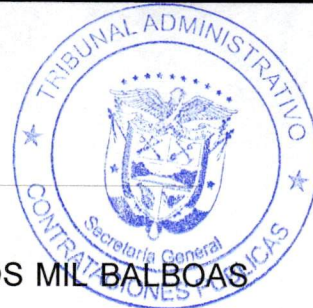
CONSIDERANDO:

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

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

La CAJA DE AHORROS, convocó el día 25 de abril de 2025, el procedimiento de selección de contratista para licitación por mejor valor No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, para el "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE



PANAMÁ", con un precio de referencia de DOS MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,700,000.00), cuya fecha para la presentación de las ofertas fue señalada para el día 20 de junio de 2025, en un horario hasta las 10:00 de la mañana, y para el mismo día, pero a partir de las 10:01 de la mañana, como fecha y hora para la apertura de las propuestas, y así, mediante un acto transparente, público y confiable, adjudicar el procedimiento señalado a la empresa o persona natural que satisfaga las necesidades indicadas en el pliego de cargos, siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución Política y a las leyes complementarias.

Que el día 20 de junio de 2025, se realizó el acto de recepción de propuestas de la licitación por mejor valor No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, mediante el cual las empresas GRUPO J&R, INC, SOUCY INGENIEROS, S.A, GRUPO ESPRO, S.A y SIMPLY BUILD PANAMA, S.A, presentaron sus propuestas.

El día 27 de junio de 2025, a través del portal electrónico de "PanamaCompra", se publicó el informe de la comisión evaluadora, el cual arrojó como resultado de la verificación realizada, que las propuestas presentadas por SOUCY INGENIEROS, S.A y SIMPLY BUILD PANAMÁ, S.A, no cumplen con los requisitos mínimos obligatorios, razón por la cual no pasan a ser evaluadas conforme a los criterios y a la metodología de ponderación establecida en el pliego cargos, a diferencia de las propuestas presentadas por GRUPO J&R, INC y GRUPO ESPRO, S.A, como quiera que cumplen con los requisitos mínimos obligatorios pasan a ser evaluadas.

Por lo tanto, en atención a lo establecido en el artículo 59 numeral 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Comisión Evaluadora, determinó que los puntajes finales de cada una de las propuestas es el siguiente: GRUPO J&R, INC., obtuvo 94.59 y GRUPO ESPRO, S.A., obtuvo 100.00 puntos.

Que ante las observaciones realizadas al informe de la comisión evaluadora y las respectivas acciones de reclamos presentadas por las empresas SIMPLY BUILD PANAMÁ, S.A y GRUPO J&R, INC., la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante Resolución N° DS-DF-858-2025 de 23 de julio de 2025, resolvió anular parcialmente el informe de la comisión evaluadora emitido y publicado el 27 de junio de 2025 y ordenó a la entidad licitante realizar, a través de la misma comisión evaluadora, un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por GRUPO ESPRO, S.A.

Posteriormente la CAJA DE AHORROS, dicta la Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, mediante la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el acto público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576.



II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 4 de agosto de 2025, la Licenciada Zaira Santamaría de Latorraca, en su condición de apoderada especial de GRUPO J&R, INC., presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el acto público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 (Poder y Recurso de Impugnación visible de fojas 023-056 del Expediente del Tribunal).

Por lo antes mencionado, la Secretaría General de este Tribunal procede al reparto de dicho expediente, recayendo éste en la Magistrada Kathia Lee Duque, como Sustanciadora de la causa, a su vez mediante Informe Secretarial hace entrega de este al Despacho, el cual recibe dicho expediente a fecha 4 de agosto de 2025, para el correspondiente trámite de rigor. (Visible a fojas 066 a 067 del expediente del Tribunal).

Sin embargo, la Magistrada Kathia Lee Duque, el día 05 de agosto de 2025, manifiesta su solicitud ante el resto de los Magistrados que conforman el Colegiado, a fin que se califique la viabilidad de impedimento para intervenir en el presente proceso, con motivo de mantener obligaciones financieras con la CAJA DE AHORROS, así como mantener un proceso contra esta entidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, razones por las cuales, estos antecedentes pudiesen generar un posible conflicto de interés en cuanto al resultado, de conformidad con las normas que regulan los procesos administrativos, específicamente con el artículo 118, ordinales 7 y 11 de la Ley N° 38 de 361 de julio de 2000.

Por lo que, le correspondió al Magistrado Luis Mariscal, como Magistrado Ponente realizar la calificación del impedimento, con lo cual mediante la Resolución N°026-2025-PLENO/TACP de 5 de agosto de 2025, se DECLARA LEGAL el impedimento manifestado por la Magistrada Kathia Lee Duque y, en consecuencia, la separa del conocimiento del presente proceso y llama al Magistrado Suplente Daniel Castilla Sinisterra, para que reemplace a la magistrada impedida en la prosecución del proceso.

Posteriormente mediante Informe de trámite fechado 21 de agosto de 2025, la Secretaría General de este Tribunal, hace constar que mediante informe de despacho de 20 de agosto de 2025, recibido en dicha Secretaria, el Magistrado Martín Wilson Chen remitió solicitud de impedimento debido a que el día 19 de agosto del año en curso, recibió el proyecto de decisión para las correspondientes consideraciones percatándose de que la entidad licitante es la CAJA DE AHORROS, advirtiendo así el impedimento en el hecho de que está casado con una colaboradora de la Caja de Ahorros y mantiene obligaciones



financieras con dicha entidad, encontrándose fundamentada en los ordinales 3 y 7 del artículo 118 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por tal motivo ante las razones expuestas el Magistrado Martín Wilson Chen, manifiesta su solicitud ante el resto de los Magistrados que conforman el Colegiado, a fin que se califique la viabilidad de impedimento para intervenir en el presente proceso, toda vez que estos antecedentes pudiesen generar un posible conflicto de interés en cuanto al resultado, de conformidad con las normas que regulan los procesos administrativos, específicamente con el artículo 118, ordinales 7 y 11 de la Ley N° 38 de 361 de julio de 2000.

Por lo que, le correspondió al Magistrado Suplente Daniel Castilla Sinisterra, como Magistrado Ponente realizar la calificación del impedimento, con lo cual mediante la Resolución N°029-2025- PLENO/TACP de 21 de agosto de 2025, se DECLARA LEGAL el impedimento manifestado por el Magistrado Martín Wilson Chen y, en consecuencia, lo separa del conocimiento del presente proceso y llama a la Magistrada Suplente Belitza Pérez Pineda, para que reemplace al magistrado impedido en la prosecución del proceso.

III. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Mediante Nota N°2025(372-01)228-SGEC de 12 de agosto de 2025, visible a foja 098 del expediente jurídico, recibida y publicada en el sistema electrónico de contrataciones Públicas "*PanamaCompra*", el 13 de agosto de 2025, la CAJA DE AHORROS, remitió el expediente administrativo contentivo del acto público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, cuyo objeto contractual era el **"DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ"**, conformado por 306 fojas útiles según informe secretarial que reposa a fojas 113 y 114 del expediente jurídico.

IV. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el acto público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, que en lo medular expresa lo siguiente:



808-CAJA (2252)
www.cajadesahorros.com.pa
Apdo. 0816-01118, Panamá Rep. de Panamá

RESOLUCIÓN DE RECHAZO DE PROPUESTAS.

Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025.

Por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el Acto Público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, denominado "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA ISTA DISTR Y PROV. DE PANAMÁ.",

El Gerente General en uso de sus facultades legales:

CONSIDERANDO:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 20 de junio de 2025, la Apertura de Propuestas para el Acto Público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, denominado "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTR. Y PROV. DE PANAMÁ", cuyo precio de referencia es de DOS MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,700,000.00), en el cual se recibieron las propuestas detalladas a continuación:

No.	PROponentes	HORA	MONTO DE LA OFERTA
1	GRUPO J&R, INC.	20-06-2025 08:40 A.M.	B/. 2,835,000.00
2	SOUCY INGENIEROS, S.A.	20-06-2025 08:54 A.M.	B/. 2,594,745.60
3	GRUPO ESPRO, S.A.	20-06-2025 09:25 A.M.	B/. 2,451,670.52
4	SIMPLY BUILD PANAMA, S.A.	20-06-2025 09:49 A.M.	B/. 2,239,808.10

Que luego de recibidas las propuestas, esta entidad convocó una Comisión Evaluadora encargada de revisar los documentos presentados por los proponentes, quienes emitieron su informe en tiempo oportuno, mismo que fue reclamado ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, por dos (2) de las empresas proponentes.

Que la Dirección General de Contrataciones Públicas admitió las Acciones de Reclamo presentadas por los proponentes **CONSORCIO INNOVACIONES CONSTRUCTIVAS y GRUPO J & R, INC.**, mediante las Resoluciones N°DS-DF-771-2025 de 10 de julio de 2025 y N°DS-DF-773- 2025 de 11 de julio de 2025, respectivamente.

Que mediante Resolución de fondo No. DS.DF-858-2025 del 23 de julio de 2025, la Dirección General de Contrataciones Públicas emitió sus criterios legales sobre las consideraciones expuesta por los proponentes **CONSORCIO INNOVACIONES**

CONSTRUCTIVAS y GRUPO J & R, INC., dentro del Acto Público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, denominado "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA ISTA DISTR Y PROV. DE PANAMÁ", cuyo precio de referencia es de DOS MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,700,000.00); Por tal razón, y en consideración que a la fecha, no se han materializado las fases de adjudicación, firma y refrendo de contrato, ni de ejecución del Proceso de Licitación Pública por mejor valor, Caja de Ahorros, cree pertinente allanarse al contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 53 de 8 de mayo de 2020, y hacer efectiva la facultad de rechazar propuestas y cancelar el procedimiento, toda vez que el proceso se retrotrajo a la etapa evaluación de propuesta por parte de la comisión evaluadora.

Que tanto la Dirección General de Contrataciones Públicas como los accionantes advirtieron de aspectos de índole contractual y mecanismos de ponderación valorados por los comisionados de la Comisión Evaluadora, que hacen necesaria una reformulación del contenido del pliego de cargos, buscando obtener el mayor beneficio para el Estado y claridad en los requisitos para los interesados. De manera que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público. Para mejor comprensión transcribimos la norma in comento.



Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público. En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación. Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato. El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta y se le inhabilitará por un periodo de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la fianza de propuesta, se le inhabilitará por un periodo de un año. Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta. (El subrayado es nuestro)

En ese mismo, sentido debemos hacer referencia en las obligaciones de las entidades contratantes, consagradas en el contenido del artículo 21 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 53 de 8 de mayo de 2020, el cual establece los siguiente:

Artículo 21. 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.
14. Permitir la libre participación de los interesados en los actos de selección de contratista, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad licitante. En ningún caso podrá condicionarse la adjudicación, la adición o la modificación de contratos, la cancelación de las sumas adeudadas, la renuncia, el desistimiento o el abandono de peticiones, las acciones, las demandas y las reclamaciones por parte de este a requisitos y condiciones previamente establecidos para el acto.
15. Vigilar el estricto cumplimiento del contrato y denunciar todas las contrataciones públicas que lesionen el interés o el patrimonio de la nación.
16. Realizar los análisis de mercado para determinar el precio de referencia para la contratación que van a realizar. Esta materia será reglamentada por el Órgano Ejecutivo.
18. Suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita a los proponentes hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones. Cuando se compruebe que la información suministrada es inexacta y/o falsa y cause un perjuicio para el Estado, se aplicarán las sanciones establecidas en el artículo 18 de esta Ley. Artículo 22.



Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que consagra la facultad extraordinaria de rechazo, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576.

Que en virtud de lo antes señalado, el Gerente General,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR, las propuestas recibidas para el Acto Público identificado No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 para el **"DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTR. Y PROV. DE PANAMÁ."**

SEGUNDO: ADVERTIR, que el Acto Público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 para el **"DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y**

7

AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTR. Y PROV. DE PANAMÁ." quedará en estado **CANCELADO**.

TERCERO: 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.

CUARTO: ADVERTIR, que, contra la presente resolución podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

ANDRÉS FARRUGIA G
Gerente General y Representante Legal
CAJA DE AHORROS



V. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

Que el día 4 de agosto de 2025, la Licenciada ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA, en su condición de apoderada especial de GRUPO J & R, INC, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas y se cancela el acto público identificado con el No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 emitida por la CAJA DE AHORROS.



Que, en lo medular de su escrito, la Licenciada ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA, en su condición de apoderada especial de GRUPO J&R, INC., manifestó entre sus argumentos lo siguiente:

QUINTO: Es menester citar que la Entidad Licitante primero expone que por el hecho de que no se haya materializado la fase de adjudicación, firma y refrendo de contrato, es una razón viable para poder realizar el rechazo de propuesta, cuando a todas luces, se da por probado que esto es una violación al debido proceso de una Licitación Por Mejor Valor donde nuestro representado ha presentado su propuesta y llevó a cabo las observaciones y acción de reclamo de manera correcta y oportuna, y la Entidad Licitante, de una manera alejada de la ley, decide rechazar su propuesta sin motivación alguna, violando los derechos y principios tutelados de nuestro representado.

Es por ello que, procederemos a citar el artículo 21, 32 Y 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020:

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

1...

...

14. **Permitir la libre participación de los interesados en los actos de selección de contratista, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad licitante.** En ningún caso podrá condicionarse la adjudicación, la adición o la modificación de contratos, la cancelación de las sumas adeudadas, la renuncia, el desistimiento o el abandono de peticiones, las acciones, las demandas y las reclamaciones por parte de este a requisitos y condiciones previamente establecidos para el acto.

..." (lo subrayado es nuestro)



"Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les **brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista** y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

..." (lo subrayado es nuestro).

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

..."

De los precitados artículos podemos destacar que las Entidades Públicas deben permitir la libre participación en los actos de selección de contratistas, deben brindar las garantías esenciales a asegurar un resultado justo y equitativo de los procedimientos de selección de contratista y garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del proceso en todas sus etapas, por lo que se observa que la Entidad Licitante al rechazar las ofertas, fundamentando que **"en consideración que a la fecha, no se han materializado las fases de adjudicación, firma y refrendo de contrato, ni de ejecución del Proceso de Licitación Pública por mejor valor"**, no cumplió con la Ley ni sus principios, ya que como bien dictamina la norma, se deben respetar todas las etapas del proceso de selección de contratista, velando que el debido proceso se cumpla de forma transparente y objetiva y no de forma improcedente rechazar las ofertas bajo este sustento, por lo que al realizar este acto administrativo, se observa que se violentó las garantías de nuestro representado.



...

De los precitados artículos podemos destacar que las Entidades Públicas deben permitir la libre participación en los actos de selección de contratistas, deben brindar las garantías esenciales a asegurar un resultado justo y equitativo de los procedimientos de selección de contratista y garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del proceso en todas sus etapas, por lo que se observa que la Entidad Licitante al rechazar las ofertas, fundamentando que **"en consideración que a la fecha, no se han materializado las fases de adjudicación, firma y refrendo de contrato, ni de ejecución del Proceso de Licitación Pública por mejor valor"**, no cumplió con la Ley ni sus principios, ya que como bien dictamina la norma, se deben respetar todas las etapas del proceso de selección de contratista, velando que el debido proceso se cumpla de forma transparente y objetiva y no de forma improcedente rechazar las ofertas bajo este sustento, por lo que al realizar este acto administrativo, se observa que se violentó las garantías de nuestro representado.

SEXTO: Es de notar que la Resolución Impugnada plantea como segundo fundamento que **"se hace necesario una reformulación del contenido de pliego de cargos, buscando obtener el mayor beneficio para el Estado y claridad en los requisitos de los interesados"**, a pesar de que las partes han aceptado el pliego de cargos íntegramente como dispone el artículo 46 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020 y el artículo 61 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Cabe recalcar que tal etapa de reclamo al pliego de cargos ya culminó y todas las empresas al formular sus propuestas lo aceptaron, por lo que mal puede la entidad fundamentar que en esta etapa donde se debe ponderar objetivamente por parte de la Comisión Evaluadora, la entidad establezca que se debe revisar y corregir el pliego de cargos luego de recibidas reclamaciones sobre evaluaciones de propuestas de los participantes, a sabiendas que esta

[Firma]

8



etapa ya concluyó el periodo para hacer supuestas correcciones que debieron haberse hecho en su debido momento.

La facultad de rechazo debe ser utilizada sin afectar derechos subjetivos de los proponentes y salvaguardar la transparencia del acto público, la imagen de responsabilidad y justicia contractual que debe caracterizar el Estado y los proponentes no deben soportar las falencias que la entidad debió prever en su momento, si ameritaba una corrección al pliego.

Por lo anterior es pertinente citar la Resolución de Fondo del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas No.136-2024-PLENO/TACP de 13 de agosto de 2024 (Decisión), que sobre esta materia establece lo siguiente:

EXPEDIENTE No. 108-2024
RESOLUCIÓN No. 136-2024-PLENO/TACP de 13 de agosto de 2024 (Decisión)
Página 17



caso bajo estudio denotamos que la entidad baso su decisión de rechazar todas las propuestas (Resolución No.119 del 11 de julio de 2024) motivando sus razones ante la **necesidad de estructurar el pliego de cargos, a fin de esclarecer los requerimientos No.5 y No.7 de los otros requisitos**, puesto que los mismos han tenido una controvertida interpretación, objeto de observaciones y reclamos por los participantes, fundamentos que según la entidad son de orden público, a sabiendas que la estructuración del pliego de cargos tiene su momento oportuno para ello, que no es en esta etapa o fase que nos encontramos, por lo que en su momento la entidad debió prever tal situación; peor aún que, su decisión no se haya referido a las causales enmarcadas en la normativa vigente para el rechazo de propuestas, actuación que sin lugar a dudas son insuficientes o carecen de toda motivación que sustente tal decisión, lo cual no se enmarca en el ordenamiento jurídico; por lo que mal puede constituirse el rechazo de propuestas como una salida para enderezar supuestas deficiencias que precisamente correspondió a la entidad atender en su momento oportuno.





SÉPTIMO: Aunado a lo anterior una reformulación del contenido de pliegos de cargos no se configuran como causales de orden público o interés social, toda vez que sobre la entidad recae la responsabilidad de elaborar el pliego de cargos, conforme a lo establece el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, así como realizar los estudios previos, según lo estipulado por el artículo 47 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Además, resulta fundamental destacar que la Dirección General de Contrataciones Públicas al momento de admitir y resolver las acciones de reclamo presentadas, en base a sus facultades fiscalizadoras, en ningún momento mencionó dentro de su Resolución de Fondo, ni advirtió que en el Acto Público en mención, alguna violación a la Ley 22 de 2006 por una estructuración, corrección, reformulación del contenido del pliego de cargos, precisamente porque esa posibilidad resultó ilógica y contraria al derecho y estricta legalidad en dicha etapa del procedimiento.

[Firma]

9



Por lo anterior debo citar el Fallo de Fondo del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas No.136-2024-PLENO/TACP de 13 de agosto de 2024 (Decisión), que sobre esta materia establece lo siguiente:

Por lo antedicho, no caben dudas que el rechazo de propuestas no debe ser utilizado por las entidades de forma arbitraria, pues esta figura, si bien es una facultad de la entidad, debe estar fundamentada exclusivamente en el artículo 74 de la ley 22 de 2006, y no debe ser usada para corregir falencias procedimentales, que menoscaben los derechos subjetivos de los proponentes; puesto que cada acto de selección de contratista conlleva tiempo y preparación que representa gasto y esfuerzo de todos los participantes y de la propia administración, por cuanto que en la medida que se cometan errores, se compromete la ejecución presupuestaria, así como la expectativa de los administrados quienes aspiran a ser seleccionados en la contratación pública convocada, y en este caso los particulares no tienen por qué soportar la falta causada por la misma administración en el presente acto público.



Siendo así, esta Colegiatura estima pertinente orientar a la entidad para que conduzca los futuros procedimientos de selección de contratista acorde al ordenamiento jurídico correspondiente y cumpliendo con los principios que rigen toda contratación pública; sin afectar los derechos subjetivos de los proponentes, esto en aras de salvaguardar la transparencia del acto público, así como honrar la imagen de responsabilidad y justicia contractual que debe caracterizar al Estado.



Finalmente, el *Derecho a la tutela administrativa efectiva* demanda que la Administración Pública procure y garantice que en los procedimientos administrativos se cumpla con el debido proceso y con todas las formalidades requeridas de la propia administración; así como también se asegure el cumplimiento y observancia de todos los principios rectores de las contrataciones públicas, no solo de parte del administrado, sino de la propia Administración Pública y en general de todos los actos que deban incorporarse al proceso administrativo.

OCTAVO: Adicionalmente, debemos manifestar que, la Resolución Impugnada viola el principio de transparencia consignado en el artículo 26 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, ya que carece de una debida motivación y deviene de una excusa para no reestablecer el curso normal del Acto de selección de contratista y de esta forma eludir las responsabilidades conferidas en la Ley, que en este caso era que se realiza nuevamente, bajo la misma comisión evaluadora una evaluación parcial de puntos específicos a la empresa GRUPO ESPRO S.A., y proseguir con el procedimiento de licitación. Sin embargo, la Entidad Licitante de forma injustificada sustentó la Resolución Impugnada, en un motivo que en nada supone una causal de orden público, ni interés social. Por lo cual procederé a citar el artículo 26 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020:

[Firma]

10



Debido a todo lo expuesto, considera que se debe revocar en todas sus partes la Resolución No. 045-2025 de 24 de julio de 2025, proferida por la CAJA DE AHORROS, ya que su representado cumple con todos los requisitos.

Que adjunto al libelo del recurso, el impugnante presentó como pruebas, las siguientes:

VI. PRUEBAS APORTADAS:

- Poder especial otorgado por la sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**, con sello de presentación personal ante Notario Público.
- Fianza de Impugnación No.FI-127354 de fecha 30 de julio de 2025, emitida por **SEGUROS SURA**.
- ✓ Copia de **Resolución No.045-2025 del 24 de julio de 2025** por la cual se resuelve rechazar las propuestas recibidas y cancela el Acto Público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, emitida por la CAJA DE AHORROS.
- ✓ Certificado del Registro Público de la sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**
- ✓ Copia de la Cédula del Representante Legal sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**
- Se aduce como prueba el Expediente electrónico de la **LICITACIÓN POR MEJOR VALOR No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 PARA EL “DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE**

[Firma]

28



THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTR. Y PROV. DE PANAMÁ” CELEBRADA POR LA CAJA DE AHORRO”.

VI. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante la Resolución N°099-2025/TACP de 6 de agosto de 2025 (admisión), publicada en el portal electrónico de compras gubernamentales “PanamaCompra” el día 06 de agosto de 2025, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada Zaira Santamaría de Latorraca, en su condición de apoderada especial de la empresa GRUPO J&R INC., corriéndole traslado del



recurso presentado a la entidad, CAJA DE AHORROS, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debe remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*" (Visible de fojas 082 a la 085 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "*PanamaCompra*" dentro del ícono denominado "Resolución de Admisión TAdeCP").

VII. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Como se dejó constancia en el informe de trámite calendado 14 de agosto de 2025, emitido por este Tribunal, que vencido el término para la emisión del informe de conducta por parte de la entidad administrativa se desprende dentro del portal de compras gubernamentales que el día 12 de agosto de 2025, se publicó dicho informe de conducta, el cual se encuentra visible de la foja 088 a la 095 del presente expediente jurídico y por otro lado se informó que dentro del término concedido para la presentación de alegaciones de terceros en interés de la Ley o en interés particular, el día 13 de agosto de 2025 a las 2:53 p.m fueron recibidas alegaciones de terceros presentadas por el Licdo. Ramiro Esquivel Morales, en su calidad de apoderado especial de la empresa GRUPO ESPRO, S.A, la cual se encuentra debidamente publicada en el portal electrónico de "*PanamaCompra*", e incorporado al expediente jurídico de foja 101 a foja 110.

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso, siendo competente para conocer de aquellos recursos de impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección del contratista, teniendo en cuenta que el objeto del debate versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

El presente proceso, tiene su génesis en el acto público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, para el **"DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ"**, a través del cual la entidad llevó a cabo el día 20 de junio de 2025, el acto de recepción y apertura de propuestas del acto público en mención, cuyo precio de referencia es de DOS MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,700,000.00), en el cual se recibieron las propuestas descritas en la siguiente forma:



No.	PROPONENTES	HORA	MONTO DE LA OFERTA
1	GRUPO J&R, INC.	20-06-2025 08:40 A.M.	B/. 2,835,000.00
2	SOUCY INGENIEROS, S.A.	20-06-2025 08:54 A.M.	B/. 2,594,745.60
3	GRUPO ESPRO, S.A.	20-06-2025 09:28 A.M.	B/. 2,451,670.52
4	SIMPLY BUILD PANAMA, S.A.	20-06-2025 09:49 A.M.	B/. 2,239,808.10

De las propuestas presentadas, la entidad licitante resolvió rechazar las propuestas recibidas para el **“DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ”**

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por la Licda. Latorraca, en su calidad de Apoderada Especial de **GRUPO J&R, INC.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público 2025-3-60-0-08-LV-024576, publicado y descritos en el portal electrónico “PanamaCompra”, que confrontándolos con las actuaciones administrativas de la CAJA DE AHORROS, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico “PanamaCompra”; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿si la entidad contratante, aplicó los conceptos de orden público e interés social para el rechazo de las ofertas, y se respetó las reglas del debido proceso como garantía constitucional?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como la publicación del Informe de Conducta, que respalda lo actuado dentro del Expediente Administrativo, éste, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:



VI. PRUEBAS APORTADAS:

- Poder especial otorgado por la sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**, con sello de presentación personal ante Notario Público.
- Fianza de Impugnación No.FI-127354 de fecha 30 de julio de 2025, emitida por **SEGUROS SURA**.
- Copia de **Resolución No.045-2025 del 24 de julio de 2025** por la cual se resuelve rechazar las propuestas recibidas y cancela el Acto Público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, emitida por la CAJA DE AHORROS.
- Certificado del Registro Público de la sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**
- Copia de la Cédula del Representante Legal sociedad anónima denominada **GRUPO J & R, INC.**
- Se aduce como prueba el Expediente electrónico de la **LICITACIÓN POR MEJOR VALOR No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 PARA EL "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE**

[Firma]

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

En lo tocante al Poder Especial y la fianza del recurso de impugnación, constituyen presupuestos procesales para la admisión de la acción recursiva; por lo tanto, se dan por descontados con la admisión al no admitirse como prueba.

Respecto a las copias del Certificado de Registro Público de la Sociedad y copia de la cédula del representante legal, así como copia de la resolución Impugnada y el expediente electrónico aducido del acto público 2025-3-60-0-08-LV-024576, se admiten porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La CAJA DE AHORROS, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Licitación por Mejor Valor para el **"DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ"** por lo cual, al tenor de lo establecido por el artículo 59 del Texto Único de la Ley de



Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en que el precio ~~no es el factor~~ determinante establece.

“ARTÍCULO 59: Licitación por mejor valor. La licitación por mejor valor es el procedimiento de selección de contratista que se realizará cuando los bienes, servicios u obras que van a ser contratados tienen un alto nivel de complejidad y el monto de la contratación es superior a los quinientos mil balboas (B/. 500,000.00). Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos. (C.C Arts.96 a 99 D.E. 439 de 2020).

En la celebración de la licitación por mejor valor, se observarán las reglas siguientes:

1. El pliego de cargos deberá describir detalladamente el puntaje y la ponderación que se le asignará a cada uno de los aspectos que se evaluarán en dicho acto. En ningún caso, el precio contará con una ponderación inferior al 40 % ni superior al 49 % de la totalidad de los puntos que se considerarán para la adjudicación del acto público.

La entidad licitante establecerá en el pliego de cargos el porcentaje de onerosidad, que en ningún caso excederá del 20 % del precio estimado por la entidad licitante.

2. De acuerdo con la cuantía, se anunciará mediante publicación, en la forma y con la antelación establecidas en los artículos 47 y 48.

3. Los proponentes entregarán su propuesta, la cual deberá estar ajustada a las exigencias del pliego de cargos, incluyendo el precio ofertado y la correspondiente fianza de propuesta.

4. La propuesta de los proponentes será entregada por ellos en la fecha, la hora y el lugar conforme a lo señalado en el pliego de cargos.

5. Vencida la hora establecida en el pliego de cargos para la presentación de las propuestas, no se recibirá ninguna más y se procederá a abrir las propuestas de cada uno de los proponentes en el orden en que fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente.

6. Quien presida el acto rechazará de plano las propuestas que no estén acompañadas de la fianza de propuesta. Igualmente, se rechazarán las propuestas acompañadas por fianzas con montos o vigencias inferiores a los establecidos en el pliego de cargos.

La presente disposición es de carácter restrictivo, por lo que en ningún caso podrán ser rechazadas propuestas por causas distintas a las aquí señaladas.

Contra el acto de rechazo, el agraviado podrá reclamar hasta el siguiente día hábil ante la Dirección General de Contrataciones



Públicas, que tendrá un plazo máximo de tres días hábiles para resolver el reclamo.

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

8. Concluido el acto público, se unirán al expediente las propuestas presentadas, incluso las que se hubieran rechazado, así como las fianzas de propuesta, a menos que los licitantes vencidos o rechazados soliciten su devolución, entendiéndose con ello que renuncian a toda reclamación sobre la adjudicación de la licitación.

9. Dentro del término máximo de tres días, después de la entrega de las propuestas, se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos, y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión evaluadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante. La comisión estará integrada por profesionales idóneos en el objeto de contratación.

10. La comisión evaluadora verificará el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes. Una vez comprobado el cumplimiento de dichos requisitos, pasará a evaluar los siguientes aspectos, siempre que los proponentes hayan cumplido con los requisitos obligatorios, aplicando la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. En ningún caso, la comisión evaluadora calificará ni asignará puntajes a los proponentes que hayan sido descalificados en función de su incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

11. Luego de evaluar todas las propuestas, la comisión evaluadora emitirá un informe en el que se detallarán las propuestas descalificadas por el incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, si las hubiera, y se describirá cada propuesta con el puntaje obtenido de acuerdo con la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. Esta comisión contará con un plazo máximo de diez días hábiles para rendir su informe y con una sola prórroga adicional de cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.

12. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de dicho informe para los participantes en el acto que la deseen.

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



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

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

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con los requisitos y las exigencias obligatorias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el total de puntos obtenidos en su ponderación no sea inferior al 80% del total de puntos y el precio ofertado sea conveniente para el Estado”.

Centrada la materia del debate, procede el Tribunal a analizar los cargos en que se fundamenta la censura en el orden expuesto, no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de corroborar actos que vulneren el derecho subjetivo de los participantes o que puedan perjudicar a la entidad dentro del presente procedimiento de selección de contratista, o violenten las normas del debido proceso, que de ser así esto último, se procedería a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o si se cumplen los presupuestos para la cancelación del acto, o por el contrario, seguir con la revisión del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial, que ha llegado a nuestro conocimiento de conformidad a la competencia funcional que nos concede la ley en la materia.

Así las cosas, se está ante un recurso de impugnación, sustentado en contra de la Resolución No.045-2025 del 24 de julio de 2025, por medio de la cual se rechazaron las propuestas presentadas dentro del procedimiento de selección de contratista No.2025-3-60-0-08-LV-024576, iniciado por la CAJA DE AHORROS, y en el que se evaluará, por una parte, si el acto administrativo es susceptible de rechazo, y si los conceptos de orden público e interés social son aplicables al caso en concreto, de conformidad a los lineamientos que demarca el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, norma aplicable al momento de la convocatoria del acto público que se mantiene en análisis. Para ello, se procederá en primera instancia a citar el artículo 74 del texto jurídico mencionado y así comenzar con el examen.

“ARTÍCULO 74 Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del



contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato.

El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta y se le inhabilitará por un periodo de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la fianza de propuesta, se le inhabilitará por un período de un año.

Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta”.

La norma replicada hace referencia a que, en caso de que se hubieran recibido propuestas (tal y como ocurrió en el presente acto público), por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las ofertas, sin que hubiera recaído adjudicación.

La normativa plantea varios escenarios, pero el caso en concreto es que se refiere al segundo párrafo, por cuanto que se habían recibido ofertas y aún no había recaído adjudicación, ya que el procedimiento se encontraba en la etapa de una nueva revisión conforme lo dispuesto por la decisión de la Dirección General de Contrataciones Públicas posterior a una acción de reclamo conforme lo indicado en la Resolución No. DS-DF-858-2025 de 23 de julio de 2025 que dispuso lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE el Informe de la Comisión Evaluadora emitido y publicado el día 27 de junio de 2025 dentro de la Licitación por Mejor Valor N°2025-3-60-0-08-LV-024576, convocado por la CAJA DE AHORROS, bajo la descripción “DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTR Y PROV. DE PANAMÁ”, con un precio de referencia de DOS MILLONES SETECIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,700,000.00).

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la MISMA COMISIÓN EVALUADORA, un nuevo análisis parcial de las propuestas que se detallan a continuación:

- GRUPO ESPRO, S.A

- Punto N°9 “Aviso de Operaciones” del Pliego de Cargos Electrónico, en relación al alcance de las actividades declaradas.
- Punto N°7 “Certificaciones de Mobiliario Propuesto” de Otros Requisitos del Pliego de Cargos electrónico
- Se aplique el criterio de evaluación 12.3.1 denominado “Experiencia de la Empresa”, a efectos que se pondere la carta de referencia emitida por la empresa LOMBARD MANAGEMENT.
- Se aplique el criterio de evaluación denominado “Propuesta de Diseño”, a efectos que se pondere la documentación presentada (diseño propuesto).
- Punto N° 8 en cuanto a las hojas de vida de los profesionales, se observa que no se visualizan de forma clara, y que faltan algunos de los documentos requeridos que deben acompañar dicha información, en lo que respecta específicamente a la experiencia del ingeniero Julio César Cajar.

Una vez verificados los Puntos detallados, debe la Comisión proceder a emitir un nuevo Informe de Evaluación parcial, debidamente motivado, siguiendo el procedimiento que establece el artículo 59 de la Ley de Contrataciones Públicas y dentro del término que establece el artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



Lo que implica que aún la entidad licitante no había concretizado la manifestación de decidir el fondo del asunto jurídico iniciado por ella, y de allí la CAJA DE AHORROS consideró en la Resolución de rechazo lo siguiente:

Que tanto la Dirección General de Contrataciones Públicas como los accionantes advirtieron de aspectos de índole contractual y mecanismos de ponderación valorados por los comisionados de la Comisión Evaluadora, que hacen necesaria una reformulación del contenido del pliego de cargos, buscando obtener el mayor beneficio para el Estado y claridad en los requisitos para los interesados. De manera que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público. Para mejor comprensión transcribimos la norma in comento.

Con lo cual de la redacción anterior y revisando las piezas que dan origen al rechazo de ofertas, y donde la CAJA DE AHORROS expone sobre la base de aspectos de índole contractual y otros la consideración de rechazar las propuestas y llevar a una reformulación del contenido del pliego.

Analizado el núcleo del asunto así como las obligaciones y responsabilidades de las entidades licitantes, se hace necesario revisar el proceso desde su origen para determinar si la entidad cumplió o no con las actividades que deben seguirse dentro de la etapa precontractual, ya que como alegan en la resolución de rechazo la misma se fundamenta en la búsqueda del mayor beneficio para el Estado y claridad en los requisitos, que como diría León Duguít, *“es la expresión del interés de la sociedad, de todos y cada uno de sus componentes”* y más reciente los profesores Arana-Muñoz y Rivero Ysern lo definen como: *“conducir a la Administración hacia los caminos de un actuar más humano y social”*. Es el interés general lo que justifica cada paso que la Administración avanza y que le recuerda que su actuación, cualquiera que sea, tiene un propósito público y no particular y, por ende, lo que lo llevará a la aplicación del Derecho Fundamental de la Buena Administración, es precisamente cada decisión, ajustada a Derecho y que no implique ningún tipo de perjuicio.

Esa debería ser la razón por la que la entidad decidió rechazar las propuestas, siendo suficientes motivos de orden público e interés social, ya que el carácter jurídico del concepto de orden público e interés social, emerge de las disposiciones legales, quienes le dan ese tamiz para definir la importancia y el propósito de una ley o concepto de obligatorio cumplimiento con el fin principal de regular una actividad social, que el ordenamiento jurídico a dispuesto en cabeza de las autoridades públicas para el beneficio de la colectividad y que tiene prelación sobre cualquier otra decisión.

Por ello se debe avocar a definir qué se entiende por interés público y orden público, por lo cual hay que remitirse a la Ley 38 de 2000 al artículo 201 numeral 61 y 70 que indican:



61. Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual.

70. Orden público. En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público."

Por ello se hará referencia a un extracto ya esbozado por el Honorable Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en otros casos, cfr. Resolución 003-2024-Pleno/TACP de 02 de enero de 2024(Decisión):

Bajo este orden de ideas, citamos un extracto del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo calendado 24 de julio de 2008, bajo la ponencia del Magistrado Víctor Benavides dentro de la Acción contenciosa administrativa de Plena Jurisdicción, cual expresó al respecto:

"El Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevalecimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, "el estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiendo que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general."(MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71); no obstante, de forma alguna, esta prerrogativa debe ser conceptualizada de forma absoluta y sin limitaciones legales; al contrario, debe ser ejercida conforme los parámetros que la propia Ley indica para su existencia y dentro de la objetividad, transparencia y legalidad que están inmerso, como principios rectores, en los procesos de contratación pública."

Por lo que, el rechazo de ofertas debe fundarse en los motivos que la ley dispone y no por otros acontecimientos que escapan del alcance, desarrollo y motivo que la legislación ha puesto en cabeza del juzgador al momento de tomar una decisión, por tratarse de una condición de numerus clausus y no de numerus apertus. Es decir, la disposición legal citada solamente brinda una salida para el rechazo de propuestas y no deja la posibilidad de motivarse por otras circunstancias distintas a la legislada, por lo que los operadores de justicia en aplicación del artículo 74, citado, no deben motivar basado en otros criterios que no sea el señalado en la ley.

El texto legislativo citado, lo que hace es, para el caso de haberse recibido propuestas, poner una condición para el rechazo y en ese sentido, no se maneje la figura de forma antojadiza, con el fin principal de no menoscabar los derechos subjetivos de los proponentes, y a la vez, tener un sentido lógico que fundamenten el rechazo de ofertas, que, de tomar una decisión de adjudicación, el orden público o el interés social

se verían afectados. Esas son las razones primordiales por las cuales la legislación considera potable el rechazo de ofertas. Utilizarlo en casos distintos es forzar la ley y por consiguiente, incumplirla.



Lo que propone el artículo 74 es que para que se produzca el rechazo de las propuestas debe prevalecer un interés superior que obligue a la entidad a rechazarla, es decir que la orille a tomar una decisión diferente a lo que el procedimiento establece, y que el único motivo para no continuar con la fase siguiente no sea un error en el pliego de cargos.



Igualmente, se ha manifestado por parte del Tribunal en otras decisiones recientes, Resolución No.118-2024-Pleno/TACP de 12 de julio de 2024 (Decisión), en donde se hace una excelente argumentación sobre la aplicación correcta del rechazo de propuestas.

La facultad de rechazo es una potestad de la Administración, es una facultad intrínseca que nace con ella y que puede ser utilizada cuando considere que la decisión a tomar puede ser perjudicial, sobre ese tema la Doctrina Administrativa ha indicado lo siguiente:

“Cuando la Administración revoca un acto administrativo, lo que está haciendo en realidad es declarar que el mismo es inoportuno o ilegal, declaración que está facultada para hacer en la medida en que la revocación se materializa en un acto administrativo que goza de privilegio de la ejecutoriedad que, a su vez permite a la Administración declarar derechos a su favor y obligaciones a cargo del administrado sin previa intervención judicial” (Santos Rodríguez, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal. Universidad Externado de Colombia. Pág 82).

Quien detenta la representación de la entidad, tiene la facultad de poder revocar sus propios actos, y ello es así por cuanto que, sus acciones no solo lo perjudicarán a él, sino a un sin números de usuarios del sistema que pueden verse afectados por una decisión contraria a la generada. Debe tenerse presente que se está ante actos públicos y no privados, que conllevan la disposición de fondos estatales y no particulares, por lo que el cuidado en la administración de este debe ser enfocado como un buen pater familias.

“La Administración pública, donde quiera eliminar los propios actos que resulten viciados de tales vicios no tiene necesidad de dirigirse a otras autoridades, pero proceder ella misma a la anulación, a la corrección y a la revocación. Tal poder, que puede decirse de autotutela de los derechos e intereses de la administración pública, tiene el mismo fundamento de la ejecutoriedad de los actos mismos. La voluntad del Estado, como se impone por fuerza propia, cuando asevera la legitimidad de los propios actos y pretende su ejecución, así se impone igualmente en modo unilateral, cuando declara ilegítimo alguno de tales actos y hace caer su eficacia” (Ibídem, pág.82).

El artículo 62 de la Ley No.38 de 2000, Título III, refiere a la Revocatoria de los Actos Administrativos en cuatro supuestos, siendo el cuarto del tenor siguiente:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos.

1...

2...



3...

4. Cuando así lo disponga una norma especial (el resalto es nuestro)".

Así, pues, se aprecia que el cuarto supuesto indica, cuando lo disponga una norma especial. Esa norma, en el caso de las contrataciones públicas, es el artículo 74 ya citado, sobre las facultades de la entidad licitante, que permite el rechazo de ofertas cuando existe ofertas, pero sin que haya recaído adjudicación, que fue lo que perfectamente realizó la entidad.

De manera que la entidad o la Administración, puede corregir o enmendar sus errores sobre un hecho que la pueda afectar, y es totalmente lógico ese actuar con el propósito de poner los intereses del Estado en buen recaudo frente a intereses particulares, por lo que, frente al alcance de la revocabilidad del acto administrativo, sostiene la esencia de su naturaleza revocable.

La Sala Tercera, a través de vasta jurisprudencia se ha referido al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos (Sentencia de 15 de noviembre de 2000, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia), pero también ha sostenido que ese principio no es absoluto y que la Doctrina y diversas legislaciones admiten la posibilidad de que la Administración, ante supuestos fácticos excepcionales, revoque de oficio sus propias decisiones y ha citado algunos autores, como, por ejemplo:

El tratadista Miguel Marienhoff, que alude a uno de estos supuestos fácticos al indicar que los actos administrativos pueden ser revocados por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, es decir, para satisfacer requerimientos del interés público, lo cual, en principio, constituye actividad propia de la Administración Pública y así lo acepta la doctrina. El mismo autor define la revocación como *"la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad"* (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4ª Ed. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993. pág. 576).

El autor Sánchez Torres, siguiendo la legislación colombiana, alude a las diversas causas de revocación directa de los actos administrativos y entre ellas menciona la revocación por disconformidad del acto con el interés público o por atentar aquél contra éste. Afirma, que de lo que se trata aquí es del retiro de un acto legalmente válido por la propia administración que lo había expedido, debido a la inoportunidad o inconveniencia frente al interés social; la revocación se vincula de esta forma a la cuestión de mérito del acto (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica. Biblioteca Diké. 1995. Medellín. pág. 251).



Si se parte de que, el pliego de cargos es el conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratistas, para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, con reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, pero resulta que ese cartel de condiciones olvida un paso importante dentro de la confección del mismo, tales como: las consultas al mercado y los estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que requieran satisfacer, como lo son las reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, a través de medios electrónicos, para obtener una información completa acerca de los precios, costos asociados, características de los bienes, servicios u obras requeridos, de conformidad a la última reforma a la Ley de contrataciones públicas y que ha quedado evidente en los artículos 47 y 48 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020; entonces, diríamos que se ha de transgredir el debido proceso, al saltarse un paso de suma importancia como lo es la obligatoriedad de los estudios previos, como un acto responsable de cada entidad y que al no realizarse en forma correcta afecta el desarrollo del acto público, así como impacta negativamente en la consecución de ofertas en igualdad de condiciones.

Se va a revisar en el caso que ocupa, si la CAJA DE AHORROS cumplió efectivamente con la adecuada realización del estudio previo y análisis de mercado en el sentido de poder elaborar de forma adecuada y precisa el pliego de cargos, así como la determinación del precio de referencia, y si cumplió con todos los requerimientos legales para llevar a cabo este acto público.

Hay que ser prudentes al momento de fijar el precio de referencia, sobre todo cuando el Estado viene sufriendo el desgaste producido por las medidas de contención del gasto público y de austeridad que están siendo aplicadas a nivel gubernamental, recordando que los recursos no son ilimitados y en ese sentido cobra mayor relevancia el estudio previo, con el ánimo principal de producir una selección, objetiva y eficiente. Por esa razón, además de realizar el procedimiento de selección de contratista de acuerdo a la norma especial, los responsables de estructurar el pliego de condiciones, debieron incorporar o fijar el precio de referencia en razón de un estudio previo que es de obligatorio cumplimiento y el mismo debe ser realizado conforme las reglamentaciones vigentes al momento de convocar el acto público y bajo las condiciones que las normas disponen, para que por el acto público se pague un precio justo y las reglas del pliego sean claras principalmente cuando es un acto que conlleva una reunión previa y homologación, donde todos los interesados deben poder conocer de antemano las condiciones, bajo los principios de transparencia, publicidad e igualdad de condiciones.



De manera que, analizado el concepto que se ha venido desarrollando, no habría cabida para la aplicación del rechazo de propuestas por un error de la administración, pues, ello no constituye causas de orden público y de interés social sobrevinientes, sino que su falencia está en la incorrecta estructuración del requerimiento por la Administración, tal como lo manifestó la CAJA DE AHORROS en la resolución de rechazo *“que tanto la Dirección General de Contrataciones Públicas como los accionantes advirtieron de aspectos de índole contractual y mecanismos de ponderación valorados por los comisionados de la Comisión Evaluadora. Que hacen necesaria una reformulación del contenido del pliego de cargos...”*. Pues, si bien de adoptar los factores de orden público e interés social, el Tribunal sopesa que no se puede sostener un acto administrativo trastocando elementos fundamentales de nuestro sistema democrático del Estado moderno de Derecho, cual regenta nuestra Constitución Política, por lo que, esto induce vicios en el debido proceso.

Así las cosas, se reitera que se está ante un acto público que ha rechazado las propuestas y, por consiguiente, cancelado. Por eso, repasando el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, se entiende que la facultad de rechazo de ofertas aplica en caso de que se hayan recibido propuestas y por causas de orden público e interés social, sin que hubiera recaído adjudicación.

En esta oportunidad, la CAJA DE AHORROS, decidió rechazar el acto público en debate, sin siquiera motivar las razones de orden público e interés social que orillaron a la entidad a rechazar el procedimiento de selección de contratista, sino más bien, indica que para reformular el pliego de cargos e incluso sin darle curso a la disposición de la Dirección General de Contrataciones Públicas, producto de una acción de reclamo, por lo cual estas motivaciones a la luz del Tribunal no constituyen los presupuestos para ejercer la facultad de rechazo.

Hay que recordar que la entidad no es la única a la que debe velárseles sus intereses, pues, el recurrente también los tiene, y es responsabilidad de la Administración otorgarle las explicaciones a detalle del por qué se le rechaza o cancela su oferta y no únicamente indicar que se rechaza para reformular el pliego de cargos.

Ante la imposibilidad de valorar el motivo que señala la entidad adquirente, por la inexistencia de un documento o explicación real que avale lo externado, e incluso en el informe de conducta se circunscribe a hacer una relación de los hechos y a refutar los argumentos del impugnante, sin hacer una motivación que sustente la causal de orden público e interés social, tal como se puede observar en la siguiente imagen:



Por su parte, la motivación o contenido de la Resolución No. 045-2025 del 24 de julio de 2025, que ordenó rechazar las propuestas recibidas y cancelar el Acto Público No. 2025-3-60-0-08-LV-024576 para el "DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTRO Y PROV. DE PANAMÁ", está claramente fundamentada por razones de orden público e interés social, en virtud de la necesidad de ésta entidad del Estado de estructurar o reformular el contenido del pliego de cargos, luego del análisis que se hizo a las observaciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas y de las advertencias que, varios participantes y/o accionantes nos emitieron durante la etapa de la convocatoria y durante la evaluación de las ofertas, sobre el contenido del pliego de cargos y la metodología de la ponderación de las propuestas. En ese mismo contexto, expresamos que esta motivación derivó del respaldo legal conferido por la ley a las entidades de invocar la facultad discrecional y extraordinaria cuando no haya recaído aún una adjudicación.

6

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Pm", located below the number 6.

En ese mismo orden de ideas, la motivación contenida en la Resolución No. 045-2025 del 24 julio de 2025, se ajusta a lo advertido por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la Resolución No.069-2023-Pleno/TACP de 19 de abril de 2023 (Decisión), dado que Caja de Ahorros siendo responsable ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la Ley, en el ejercicio de sus funciones, invocó su facultad discrecional de rechazo de las propuestas por cuanto consideró que era la decisión más conveniente para evitar afectaciones al Estado, procurando primeramente velar por el interés público antes del interés particular. Esta interpretación sí deviene del hecho que el mantenimiento del orden público es una necesidad fundamental que debe ser protegida por encima de otros intereses o actividades generales, máxime que es deber de cada entidad del Estado, el reconocer que los términos de orden público e interés social son jurídicamente indeterminados, pero que están constitucionalmente amparados en nuestra Constitución Política, los cuales demandan una interpretación coherente y conforme a la realidad.

En donde este Tribunal no puede menos que concluir que existe una falta de motivación al no existir congruencia entre los elementos existenciales y los argumentados al tiempo, pues, el argumento utilizado para rechazar el acto público no puede ser utilizado como una salida para enmendar temas de pliegos de cargos o bien para corregir errores de índole contractual o mecanismos de ponderación, este hecho finalmente conlleva una



adecuada atención de los funcionarios públicos involucrados en la convocatoria del acto público, tomando como norte el principio de transparencia que conduce con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, por el cual deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia y el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma incompleta proporcional, ambigua o confusa.

Insistimos, cada acto de selección de contratista cuesta dinero y tiempo a los proponentes que incurren en gastos para su participación y al propio Estado por cuanto en la medida que se cometen desatinos, se compromete la ejecución presupuestaria y finalmente la esperanza de los administrados, pues, los particulares no tienen por qué soportar el error de la Administración, entonces deberá encontrar una medida racional, coherente y justa para ambas partes.

De la lectura del artículo 74 de la Ley especial de contrataciones públicas, ha sido entendido por la jurisprudencia de esta corporación de justicia especial administrativa que, para rechazar una propuesta, la entidad pública debe fundamentarlo en situaciones de orden público o interés social, siendo esas dos las únicas condiciones para motivar el acto administrativo que decida un rechazo, no encontrando en este caso algo similar, sino más bien, un descuido de la entidad al momento de elaborar los términos de referencia, que, de acuerdo a lo revisado y su aceptación tácita, no realizó el estudio previo en tiempo oportuno y cumpliendo los pasos que se indican en las Guías y circulares que regulan la materia; por consiguiente, que no puede ser analizada, ni ajustada al contenido del artículo 74 de la Ley positiva que nos gobierna.

El rechazo de propuesta debe encontrar una respuesta razonable y proporcionada dentro de los parámetros anteriormente advertidos, encontrando en la norma su justificación, sin que ello involucre aspectos distintos en la Ley.

Cabe recordar que la facultad de rechazo no responde a la corrección de deficiencias procedimentales, ni debe ser utilizada para resolver cuestiones de invalidez del acto público, ya que, si ese fuere el caso, el acto (resolución) no tendría una correcta motivación, ni mucho menos para enmendar condiciones dentro del pliego de cargos o las metodologías de ponderación.

Ciertamente, las consideraciones en referencia encuentran su fundamento legal en los dictados del mismo Estatuto de Contratación, que en este caso sería la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020. En efecto, en desarrollo del principio de transparencia, a la entidad le asiste el deber definir con precisión las condiciones que requiere para que la finalidad del acto sea funcional y es precisamente a través de los términos de referencia que la entidad tiene la oportunidad de petitionar los requisitos en base a su necesidad y así conseguir los bienes o servicios correspondientes para la ejecución del



objeto, dentro de un precio razonable, por ser un dinero estatal y no privado, a lo cual se impone agregar que una de las expresiones del principio de igualdad de oportunidad de los proponentes que apunta a los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre la que se efectuó el acto público, lo que se traduce a evaluar las ofertas conforme a las reglas del juego previamente definidas y que estas sean objetivas, justas, claras, congruentes, proporcionales, completas y no sobre supuestos de hechos o simplemente dejarlo a la conciencia de los oferentes.

Volviendo con el tema principal, y como complemento a lo arriba explicado, encontramos el momento propicio de explicar que si bien, los términos Orden Público e Interés Social son términos jurídicamente indeterminados, están constitucionalmente amparados en nuestra Carta Política, y en tanto demandan una interpretación coherente y conforme con la realidad, de manera tal que, en términos de las contrataciones públicas, se hace precisa la manifestación de problemas que realmente obedezcan a situaciones concretas con las respectivas pruebas que las respalden. Así, a manera de ejemplo, tendríamos las de índole presupuestarias que comprometan y lesionen seriamente a las entidades adquirente, pero no para corregir las falencias generadas por aquellas en el trámite de contratar y menos para enmendar temas de pliegos o evaluaciones.

Aunado a lo expuesto, resulta importante agregar que no se puede avalar un concepto basado, en que las entidades tengan la potestad de invocar indiscriminadamente, un rechazo, en virtud de la atención para la cual fueron creados, sino que va más allá, por cuanto la contraparte, que en este caso son los proponentes también cuentan con derechos a la prudencia de la administración, al igual que debe gozar de una convincente motivación.

La motivación dada al acto administrativo en estudio no aplica, por cuanto a las razones que hemos sostenido, por ello, lo jurídicamente aplicable es decidir la nulidad absoluta del presente acto público, por considerar que estamos ante un caso cuyo contenido es evidente que puede desembocar en una afectación al erario público por pretermittir el debido proceso, al celebrar el acto con la prescindencia absoluta al procedimiento y de los actos que componen esta etapa precontractual.

Se va ahora a profundizar en esas omisiones del proceso que desembocarían en esa nulidad, con el fin de hacer docencia y que en caso de que la entidad vaya a convocar un nuevo acto, se apegue a los lineamientos y normas que regulan la materia.

El tema de los estudios previos y de mercado, así como la determinación del sustento del precio de referencia deben ser cónsonos con las normas vigentes al momento de convocar el acto público, por ello se hará una revisión de las actuaciones realizadas por la entidad en concordancia con las normas que han sido infringidas lo cual acarrea la nulidad del proceso:



1. La Caja de Ahorros convoca el proceso de selección el día 25 de abril de 2025, tal como puede apreciarse en el Aviso de Convocatoria, y la fecha y hora de recepción de propuestas fue el 20 de junio de 2025 con la apertura de estas el 20 de junio de 2025 a las 10:01 AM.
2. Por tratarse de una licitación cuyo precio es por la suma de B/.2,700,000.00 y que por tanto excede los B/.175,000.00 la misma conllevaba una Reunión Previa y Homologación, al tenor del artículo 51 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, misma que se efectuó el 14 de mayo de 2025.

Aviso de convocatoria	
Número de acto:	2025-3-60-0-08-LV-024576
Tipo de procedimiento:	Licitaciones Mejor Valor que exceda B/. 500,000 hasta B/.3,000,000
Objeto contractual:	Obra
Descripción:	DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DISTR Y PROV. DE PANAMÁ
Fecha de publicación:	25-04-2025 04:23 PM
Fecha y hora presentación de propuestas:	20-06-2025 Hasta 10:00 AM
Fecha y hora de apertura de propuestas:	20-06-2025 - 10:01 AM
Lugar de presentación de propuestas:	La presentación de propuestas será de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.
Fecha y hora de reunión previa y homologación:	14-05-2025 10:00 AM

3. Es de llamar la atención que luego de la celebración de la Reunión Previa y Homologación se publica el “Informe de Sustentación de Precio”, es decir el día 23 de mayo de 2025.

Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
PLIEGO DE CARGOS	Pliego de Cargos	25-04-2025 04:00 PM	
CERTIFICACION DE PARTIDA	Certificación Partida Presupuestaria emitida MEF	25-04-2025 04:01 PM	
PLANO ELECTRICO Y DATA NIVEL 1	Anexos	25-04-2025 04:05 PM	
PLANO DE DEMOLICION NIVEL 2	Anexos	25-04-2025 04:07 PM	
PLANO DE SEGURIDAD NIVEL 1 Y 2	Anexos	25-04-2025 04:09 PM	
PLANO ELECTRICIDAD Y DATA NIVEL 2	Anexos	25-04-2025 04:10 PM	
PLANO DEMOLICION NIVEL 1	Anexos	25-04-2025 04:12 PM	
FORMULARIOS DE CONSULTAS	Otros	09-05-2025 07:13 PM	
AVISO DE CONVOCATORIA FIRMA DE HOMOLOGACIÓN	Otros	16-05-2025 04:00 PM	
ACTA DE REUNIÓN PREVIA Y HOMOLOGACIÓN	Actas	20-05-2025 05:13 PM	
INFORME DE SUSTENTACIÓN DE PRECIO	Informes	23-05-2025 05:17 PM	

4. Situación que contraviene las normas que son de estricto cumplimiento como son el numeral 16 del artículo 21 del Texto Único que dispone: “Realizar los análisis de mercado para determinar el precio de referencia para realizar la contratación que van a realizar”, el numeral 8 del artículo 27 principio de economía que dispone: “Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa”.



5. Igualmente, mediante la Circular No.DGCP-ds-003-2025 de fecha 8 de enero de 2025, la Dirección General de Contrataciones Públicas, como ente rector y en atención al artículo 21 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 2022, reitera que las entidades deben publicar junto con el pliego de cargos *“el informe que desarrolle la sustentación de cómo se logró estimar el precio de referencia para el acto público respectivo”*, condición que puede observarse no fue cumplida por la CAJA DE AHORROS ya que el Pliego de Cargos se publicó desde el 25 de abril de 2025 y en tanto el informe fue publicado el día 23 de mayo de 2025 y es decir casi un mes después cuando la norma dispone condiciones diferentes. Lo que evidentemente contradice el proceso.
6. Por otro lado, al referirnos a los artículo 47 y 49 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 2022 se aprecia en ambos que tanto el estudio previo así como las consultas al mercado deben realizarse antes de elaborar el pliego y por tanto antes de convocar el procedimiento de selección de contratista a fin de evitar situaciones que puedan afectar el proceso como un mal cálculo del precio de referencia, errores en el pliego de cargos o en la metodología de ponderación como ha sido indicado por la entidad licitante.
7. Por lo que al entrar a revisar la fecha en que se hace público el informe de sustentación del precio de referencia, 23 de mayo de 2025, se evidencia que no se cumplió con los parámetros que dispone la Ley en cuanto a la confección y publicación de este.
8. Siguiendo, la misma línea de pensamiento se va a revisar el llamado informe de sustentación del precio de referencia y nos encontramos con el siguiente documento:



Caja de Ahorros

GERENCIA DIRECTIVA DE ADMINISTRACIÓN
INFORME DE SUSTENTACIÓN DEL PRECIO DE REFERENCIA

Proyecto:	DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS, CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ
-----------	--



Objetivo:

Justificar que el precio de referencia estimado para la ejecución del proyecto arriba descrito está acorde con el mercado actual.

I. Antecedentes:

Cumpliendo con lo expresado en la Circular N° DGCP-DS-003-2025 de 8 de enero de 2025 emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas y en el Artículo 48 (primer párrafo) del Decreto Ejecutivo No. 439 del 10 de septiembre de 2020, que establece: "Antes de la celebración del procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes podrán efectuar consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos a través de medios electrónicos, con el objeto de obtener información acerca de los precios, costos asociados, características de los bienes, servicios u obras requeridos, tiempo de preparación de las propuestas o cualquier otra información que se requiera para la confección de pliegos de cargos". Por lo anteriormente descrito se elabora este informe que explica de manera general, cómo se obtuvo el precio de referencia para este acto público.

II. Procedimiento de Selección de Contratista:

Licitación Por Mejor Valor, artículo 59 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

III. Fuente de la Información:

El cálculo de precio de referencia estimado para este proyecto fue obtenido de los análisis de costos ejecutados por la Caja de Ahorros, los mismos son actualizados periódicamente mediante la base de datos comparada con la Contraloría General de la República de Panamá.

Es importante destacar que para cada análisis se tomaron en consideración las disposiciones legales vigentes, en consecuencia, cada una de ellas, inciden o impactan de manera directa en el precio estimado de este proyecto. Las consideraciones básicas son:

a. Costos de estudios:

Estos costos están basados en tarifas de mercado, entre estos están:

- Plan de Seguridad, Higiene y Salud Ocupacional (según literal a Artículo #12, Capítulo 1, Título II del Decreto Ejecutivo No. 2 del 15 de febrero de 2008).

b. Costos de diseños y planos:

Están establecidos en los reglamentos de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA).

c. Costos Indirectos:

Estimados con base en los diferentes procesos inherentes a la ejecución de la obra que tienen un régimen tarifario determinado como lo son:

- Acompañamiento técnico
- Aseguramiento y control de calidad (Reglamento de Honorarios Profesionales del Colegio de Ingenieros Civiles)
- Seguimiento del Plan de Seguridad, Higiene y Salud Ocupacional (Art. 1 de la Ley 67)

d. Costos técnicos y legales:

- Aprobación de Planos en entidades gubernamentales
- Permisos de construcción (Municipio)
- Permisos de ocupación (Benemérito Cuerpo de Bomberos y Municipio)
- Fondo de seguridad ocupacional, higiene y salud en la industria de la construcción (Artículo No. 11, Ley 67)
- Fianzas y Pólizas
- Gastos administrativos
- Gastos financieros

e. Cotizaciones de equipos y mobiliario

- Cotizaciones en el mercado local



IV. Observaciones:

1. Nuestros análisis han sido comparados con la base de datos de costos de la Contraloría General de la República de Panamá.

V. Precio de Referencia:

Tomando como base todo lo antes expuesto se concluye que el precio de referencia estimado es por el monto de Dos Millones Setecientos Mil balboas (B/. 2,700,000.00).

Ingeniero José Angel Quinzada
Gerente Directivo de Administración



9. De este informe se observa que el mismo se limita a concluir un precio sin motivar cómo aritméticamente se llega a esa cifra, ni a cumplir con los señalado en la Circular DGCP-DS-003-2025 y los requisitos del artículo 49 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020. Desconociendo inclusive los postulados establecidos en la Guía Práctica de Elaboración de Estudios Precios y Consultas al Mercado para Entidades Licitantes versión 1.0, que era el documento vigente al momento de la convocatoria y el cual debía la CAJA DE AHORROS aplicar para su estudio de mercado y cumplir con las normas procedimentales aplicables al efecto.
10. Toda vez, que el citado acto público 2025-3-60-0-08-LV-024576, no solo conllevaba remodelación sino también amoblamiento por lo cual no era únicamente aplicable las normas y parámetros de construcción sino también las condiciones de una Solicitud de Información (SDI) que arrojen una sustentación de precio de referencia real y justificable.

Se aprovecha el escenario para motivar que una de las razones por la cual se modificó la Ley de contrataciones públicas, y que podemos apreciar en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 010 de 2019, es la “carencia de mecanismos de análisis de precio e investigaciones de mercado de la Ley anterior (61 de 2017), y en ese sentido, la realidad nacional demandaba un robustecimiento de la legislación de compras públicas en aras de construir mayor eficiencia, transparencia y modernizar la institucionalidad en esa materia, para lo cual se realizó una revisión integral de la normativa, atendiendo a los cambios estructurales que necesitaba el sistema para brindar mejores mecanismos de control, eficiencias y transparencia, con el ideal de crear un sistema más justo, que propicie un ambiente de negocios tal que se incremente el número de proponentes en los actos públicos y se generen mayores beneficios para el Estado”.

Traspolado ese concepto a la realidad que se evidencia en el expediente electrónico y la decisión venida en impugnación, avalar una adjudicación sin un estudio previo cónsono y



debidamente fundamentado, que presente un detalle de precios y costos de cómo se determina el monto de B/.2,700.000.00, sería desconocer las intenciones fundamentales que produjo el estudio y debate de lo que hoy conocemos como Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020. Si uno de los objetivos principales de la reforma era el de crear mecanismos de precios e investigaciones de mercado, para provocar un precio de referencia justo conforme a la realidad, desatender el tenor literal de la disposición legal citada sería contradictorio.

La motivación del acto administrativo es una garantía inserta en el derecho al debido proceso previsto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo como uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo.

Los actos administrativos deben ser motivados congruentemente con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de una debida motivación. Como indicamos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional; así se deduce no solo de la normativa constitucional y legal señalada, sino que también lo expresa la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (viva manifestación de la voluntad de los países firmantes, entre ellos, Panamá).

Dice la Carta en su Capítulo Segundo, numeral 4: *El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales* (Capítulo Segundo, numeral 4).

Para Alsina, la nulidad “es la sanción por la cual la Ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales, cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello”. (Alsina Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo IV. Ed. Ediar. Bs.As. Argentina Pág. 627).

Por otro lado, el artículo 26 numeral 6 del Texto Único de la ley 22 de 2006 dispone efectivamente, como garante del principio de transparencia determinando que: “Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley”. (El subrayado es del Tribunal).



Además, se quiere dejar sentado que es de llamar la atención que en el expediente electrónico de “PanamaCompra” se determina como precio de referencia la suma de B/.2,700,000.00 y así se fija como sustento con la certificación presupuestaria, no obstante, se puede apreciar que igualmente se establece un porcentaje de onerosidad por el 10%, pero en dicha certificación presupuestaria no se contempla contar con los fondos presupuestarios para hacer frente a tal onerosidad.



SOLICITUD DE CERTIFICACIÓN DE PARTIDA PRESUPUESTARIA

Gerencia Directiva de Finanzas y Tesorería

Fecha de Solicitud 25 de abril de 2025
No. 211-11-2025
Unidad Solicitante Gerencia Ejecutiva de Obras, Proyectos y Soporte Administrativo
Solicitado por Karla Muñoz
Correo Electrónico karla.munoz@cajadeahorros.com.pa
Teléfono 508-5007
Tipo de Contratación: **Contrato**

Por medio de la presente, solicitamos Certificación de Partida Presupuestaria para el periodo mayo a diciembre 2025 por el monto de B/. 540,000.00; enero a diciembre 2026 por el monto de B/. 2,160,000.00; haciendo un total de B/. 2,700,000.00 en atención a la Solicitud de Bienes, Servicios y Obras No. 211-27-2025 a la 211-35-2025 para licitación pública del desarrollo, aprobación de los planos, remodelación y amueblamiento de los PISO 1, PISO 2, del edificio Casa Matriz de la Caja de Ahorros. El propósito de esta remodelación es optimizar los espacios existentes, mejorar los ambientes, brindar un mejor servicio a los clientes y un mejor entorno de trabajo a los colaboradores. Entre algunos trabajos que se realizarán están: demolición de paredes indicadas en planos, desinstalaciones de aluminio y vidrio, mobiliario, pulir piso, limpieza de piso, cambio de mobiliario, cielo raso, pintura en general, confección de letreros, plantas decorativas entre otros.

SOLICITUD N°	CODIGO MEI	CUENTA CONTABLE	NOMBRE DE CUENTA CONTABLE	VIGENCIA FISCAL 2025	VIGENCIA FISCAL 2026	TOTAL
211-27-2025	3.60.1.2.001.00.01.519	1401200100000000	OTROS EDIFICIOS	540,000.00	1,048,363.60	1,588,363.60
211-28-2025	3.60.1.5.001.02.01.370	1410090104000000	OTROS EQUIPOS VARIOS		8,050.00	8,050.00
211-29-2025	3.60.1.5.001.01.01.370	1410090104000000	OTROS EQUIPOS VARIOS		172,855.00	172,855.00
211-30-2025	3.60.1.4.001.01.01.380	1410020100000000	EQUIPO ELECTRONICO		298,000.00	298,000.00
211-31-2025	3.60.1.5.001.02.01.350	1410060100000000	MOBILIARIO, MADERA Y METAL		592,541.40	592,541.40
211-32-2025	3.60.0.1.001.01.01.370	5110053610000000	MAQUINARIA Y EQUIPOS VARIOS		15,400.00	15,400.00
211-33-2025	3.60.0.1.001.01.01.269	5110053503020000	OTROS PRODUCTOS VARIOS		10,450.00	10,450.00
211-34-2025	3.60.0.1.001.01.01.350	5110053604000000	MOBILIARIO, MADERA Y METAL		9,840.00	9,840.00
211-35-2025	3.60.0.1.001.01.01.211	5110053503140000	ACABADO TEXTIL		4,500.00	4,500.00
				540,000.00	2,160,000.00	2,700,000.00

Donde inclusive, en dicho acto se otorga un anticipo correspondiente al 20%, al solicitar dentro del pliego una fianza de pago anticipado, donde coincidentemente dicho anticipo corresponde a la suma establecida para la vigencia fiscal 2025 por B/.540,000.00, cuando en general el Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido políticas de contención del gasto público.

Otra Fianza1:	
Tipo Fianza:	Fianza pago anticipado
Detalle:	Se fija el monto del pago anticipado por el veinte por ciento (20%) de la suma del valor contratado.
Monto:	100.00 %
Vigencia:	17 Meses

Otro punto para revisar de este acto público corresponde al tema del requerimiento de equipos electrónicos por la suma de B/.298,000.00, entre los cuales la misma entidad define



un componente de suministro e instalación de equipos de acceso, equipos de alarma y equipos de CCTV por B/.172,855.00:

Bienes, Servicios u Obras Solicitados					
Ren No.	Rubro	Descripción	Unidad de Medida	Cantidad	Precio de Referencia
1	Proyecto de Obra	licitación pública del desarrollo, aprobación de los planos, remodelación y amueblamiento de los PISO 1, PISO 2, del edificio Casa Matriz de la Caja de Ahorros. El propósito de esta remodelación es optimizar los espacios existentes, mejorar los ambientes, brindar un mejor servicio a los clientes y un mejor entorno de trabajo a los colaboradores	unidad	1	A razón de B/.1,588,363.60
2	Adquisición	Suministro de Refrigeradoras, microondas industriales entre otros	unidad	1	A razón de B/.8,050.00
3	Adquisición	Suministro e instalación de equipos de acceso, equipos de alarma y equipos CCTV	unidad	1	A razón de B/.172,855.00

Así como también, puede observarse en el capítulo III Especificaciones técnicas, página 44 del Pliego de Cargos consolidado Adenda 2 y 3:

Diseño, desarrollo y aprobación de los planos de los siguientes sistemas eléctricos: - Sistema de alimentación eléctrica para toda la instalación, incluyendo, cables, herrajes, etc. - Diseño del Sistema de distribución eléctrica para todo el proyecto en áreas internas y como mobiliario, iluminación, equipos, seguridad, etc., incluyendo los tableros de distribución principal normal y de emergencia en coordinación con la CAJA DE AHORROS. - Sistema de distribución de los circuitos ramales de alumbrado y fuerza. - Sistema de alimentación y distribución eléctrica para los equipos de potencia de: - Sistema Central de Aire Acondicionado, Ventilación, Extracción y Refrigeración. - Sistemas electrónicos especiales (CCTV, sistema de cómputo, alarma contra robos, etc.) - Sistema Telefónico. - Sistema de Detección y Alarmas de Incendios. - Sistema de Suministro Ininterrumpido de Energía. (UPS) - Entre Otros
--

Los cuales al tenor de las normas respectivas como el artículo 39 numeral 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, dispone que: “En los casos de adquisición de bienes y servicios que involucren tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con sumas superiores a cincuenta mil balboas (B/.50 000.00), la certificación que indique el concepto favorable a las especificaciones técnicas del pliego de cargos por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. Dicho concepto se fundamentará en la viabilidad técnica y de gestión para la sostenibilidad de la solución propuesta, basado en los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia”, debería dicho acto contar con tal aprobación. En concordancia



con el penúltimo párrafo del artículo 54 del Texto Único que establece que en los actos donde existan componentes de tecnología y la comunicación deben contar con tal certificación.

Finalmente, es de destacar que conforme a lo establecido en la Gaceta Oficial No. 29201-A, del Texto Único de la Ley 52 de 13 de diciembre de 2000, que reorganiza la Caja de Ahorros, ordenado por la Ley 78 de 2019, en su artículo 15 numeral 12 se establece como facultad de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros:

12. Aprobar y celebrar cualquier procedimiento de selección de contratista para la ejecución o reparación de obras, la compra y venta de bienes muebles o inmuebles, arrendamientos, servicios profesionales, suministro, mantenimiento y cualesquiera otros contratos administrativos por montos superiores a trescientos mil balboas (B/300 000.00). Además, podrá delegar la aprobación o no aprobación de estos, cuando se trate de montos iguales a trescientos mil balboas (B/300 000.00) o inferiores a este monto, a los comités o a las gerencias del Banco; cuando ello ocurra, establecerá los montos y a quién realizará la delegación correspondiente.

De allí puede observarse de la foja 11 a la 22 mediante Memorando No. 2025 (110-02) 44, fechado 19 de marzo de 2025, del expediente administrativo la sesión de la Junta Directiva que aprueba la remodelación del proceso de licitación por un monto de B/2,700,000.00, pero no autoriza el hecho de un porcentaje de onerosidad.

IX. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

De allí que por todo lo antes expuesto este Tribunal no puede pronunciarse sobre el fondo del procedimiento de selección de contratista, si se ha vulnerado la garantía del debido proceso legal, siendo un tema de gran importancia. Así, el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, establece que los actos administrativos son nulos *“si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal”*, al igual que el artículo 166 de la ley de contrataciones públicas.

Nuestra legislación de Contrataciones Públicas configura como una causal de nulidad absoluta de los actos, aquellos que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Así, lo establece el artículo 166 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, que a la letra dice:

“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 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 resalto es del Tribunal).

La nulidad es una figura jurídica que tiene por objeto proporcionar a las entidades, en el ámbito de la contratación pública, una herramienta lícita para sanear el procedimiento de selección de contratista de cualquier irregularidad que pudiera viciar la contratación.

Esto, con el propósito de lograr una escogencia transparente y con todas las garantías previstas en la normativa, sin beneficiar a una propuesta en particular ni descartar a otras. No obstante, como quiera que el vicio afecta el procedimiento administrativo en general, lo importante es anular todo el acto público, por tratarse de una nulidad absoluta y si la entidad aún requiere del objeto contractual, entonces podrá realizar otro acto público, pero esta vez sin menoscabar la Ley y tomando las medidas correspondientes.

En este orden de ideas, cabe destacar que las entidades licitantes al momento de realizar los estudios de mercado deben ser cónsonos con las respuestas obtenidas por los posibles proponentes para que de esta manera puedan elaborar un pliego de cargos adecuado a lo requerido. En tal sentido, las **certificaciones** exigidas a los posibles proponentes deben ser cónsonos con el objeto de la contratación, ya que de lo contrario este requerimiento pudiese ser restrictivo de participación para los oferentes. (La negrita y el subrayado es del Tribunal).

Para que una adjudicación cumpla con el objetivo constitucional de asegurar el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, sólo se hará tangible cumpliéndose con las disposiciones de la ley que nos gobierna, su reglamento y el pliego de cargos, pero un pliego de condiciones verdaderamente estructurado siguiendo las pautas que la legislación ordena y en otras recomienda, por encontramos bajo reglas del juego definidas por la ley, lo que conocemos como el principio de estricta legalidad, que nos orienta a actuar dentro del margen de la misma y no rebasando dicho mandato con interpretaciones extensivas, para así no reñir con las normas de interpretación que nos recuerda el artículo 9 del Código Civil, al señalarnos que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, pues, la Ley No. 22 de 2006, mantiene una serie de principios, reglas y disposiciones de carácter jurídico, de los cuales no nos podemos separar, sino atenderlos en su justa dimensión.

En razón a todo lo anterior, nos corresponde anular el procedimiento de selección de contratista No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, por ser lo que en Derecho corresponde. Decisión que se ajusta a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y con apego al principio de estricta legalidad que demanda el contenido del primer párrafo del artículo 161 de la ley especial de compras públicas; garantizando así la seguridad jurídica por cuanto que se ha mantenido la línea jurisprudencial que hemos venido emitiendo.



En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

Por todo lo antes expuesto este Tribunal hace un llamado de atención a todos los funcionarios de la Caja de Ahorros involucrados en la preparación y levantamiento de este acto público que a futuro se apeguen a los procesos, principios de contratación públicas y a las normas legales, particularmente con el artículo 28 del Texto Único que contempla el principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.

Adicionalmente, recuerda a la entidad que en el evento de que realice un nuevo acto público deberá cumplir con lo que corresponde y aplicar el Instructivo de Mejores Prácticas en la Creación de Pliego de Cargos V2, así como en la Guía Práctica para la elaboración de Estudios Previos, Consultas al Mercado y Sustentación de Precio de Referencia V2.

Ante los razonamientos señalados concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas conforme sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes, el procedimiento de selección de contratista No. 2025-3-60-0-08-LV-024576, iniciado por la CAJA DE AHORROS para el “**DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, REMODELACIÓN Y AMOBLAMIENTO EN LOS PISOS 1 Y 2 DE LA TORRE GUILLERMO DE ROUX, UBICADA EN VÍA ESPAÑA Y CALLE THAIS DE PONDS CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA, DISTRITO Y PROVINCIA DE PANAMÁ**” por las consideraciones indicadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza No. FI-127354, expedida por Seguros Suramericana, S.A de 31 de julio de 2025, por la suma de CUATROCIENTOS VENTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.425,250.00) a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cantidad que representa el 15 por ciento (15%) del precio de referencia, como garantía dentro del recurso de impugnación, la cual fue consignada mediante diligencia que reposa a folio 059 del expediente del Tribunal.

TERCERO: 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.

CUARTO: DEVOLVER a la CAJA DE AHORROS, el expediente administrativo conformado por trescientas seis (306) fojas útiles.

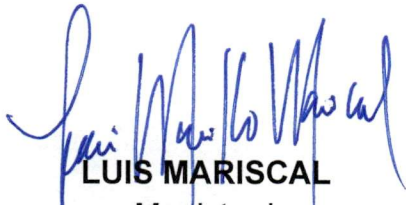
QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°126-2025, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


DANIEL CASTILLA SINISTERRA
Magistrado Suplente


LUIS MARISCAL
Magistrado


BELITZA PÉREZ P.
Magistrada Suplente


MANUEL BECKFORD
Secretario General

