



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 206-2025

RECURRENTE: DISTRIBUIDORA COMERCIAL CENTRO AMERICANA, S.A. (DICENTROSA)

ACTO RECURRIDO: Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Educación (MEDUCA) rechazó las propuestas y canceló el acto público No.2025-0-07-19-99-LP-000052.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO ADOLFO LANDERO.

RESOLUCIÓN No. 007-2026-Pleno/TACP 19 de enero de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

1. El 8 de abril de 2025, el Ministerio de Educación (MEDUCA), en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "*PanamaCompra*¹", Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por Licitación Pública No. 2025-0-07-19-99-LP-000052, para la *"ADQUISICIÓN DE TABLEROS DIDÁCTICOS BLANCOS, ESCRITORIO Y SILLAS PARA LOS DOCENTES DE LAS REGIONES ESCOLARES A NIVEL NACIONAL"*.
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de cinco millones ochocientos cincuenta y ocho mil treinta y siete balboas con setenta y ocho centésimos (B/5,858,037.78) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 24 de junio de 2025, hasta las 10:00 am y su consecuente apertura a las 10:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuesta, el día 24 de junio de 2025, se publicó en el sistema electrónico "*PanamaCompra*" Acta de Apertura de

¹ De aquí en más, cuando se hable de publicación o emisión de actos procedimentales, se estará haciendo referencia a la publicación o comunicación en el Portal Electrónico de compras públicas denominado "*PanamaCompra*".



propuesta, en la que consta fueron recibidas diez (10) propuestas, en el siguiente orden de precios:

#	Proponente	Valor
1	B.H. CORP	B/.3,502,837.60
2	Easy Office, INC.	B/.3,530,019.88
3	Super Plas	B/.3,884,100.00
4	RHT System	B/.3,887,176.25
5	DICENTROSA	B/.4,144,805.50
6	Consorcio Enertek	B/.4,199,402.25
7	Inversiones y Proyectos Asociados	B/.4,266,571.50
8	Consorcio Pro-Mobiliario Meduca	B/.4,488,382.50
9	ULTRACOM Panama	B/.4,569,369.19
10	Consorcio Suministro de Equipos y Mobiliarios para el MEDUCA	B/.4,756,238.75

4. Dentro del recuento del acto público No.2025-0-07-19-99-LP-000052², específicamente en la sección “Documentos del acto público” se denota que se realizaron hasta cinco (5) Informes de Comisión Verificadora para arribar a la recomendación final, veamos:

Informe de comisión #1	30-06-2025 - 03:58 PM
Informe de comisión #2	24-07-2025 - 03:57 PM
Informe de comisión #3	04-09-2025 - 03:27 PM
Informe de comisión #4	19-09-2025 - 11:20 AM
Informe de comisión #5	24-11-2025 - 10:54 AM

5. En esa vía, en Informe de la Comisión Verificadora #5, los comisionados determinaron que la propuesta presentada por Distribuidora Comercial Centroamericana, S.A. (DICENTROSA) cumplía con todos los requisitos, por ello, recomendaron que le fuera adjudicado el acto.
6. Sin embargo, la entidad, decidió rechazar las propuestas presentadas y cancelar el acto público No. 2025-0-07-19-99-LP-000052 mediante la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025³, publicada el 2 de diciembre de 2025, con motivo de realizar una revisión íntegra al pliego de cargos.
7. Por lo anterior, el 11 de diciembre de 2025, la licenciada Marissa Bello, actuando en representación judicial de Distribuidora Comercial Centroamericana, S.A. (DICENTROSA), presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025.
8. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos legales procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución No.160-2025/TACP de 12 de diciembre de 2025 (Admisión), publicada el 15 de diciembre de 2025. Del recurso se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de

² Véase observaciones consecutivas a los múltiples informes en la sección “Observaciones al Informe” dentro del acto No. 2025-0-07-19-99-LP-000052.

³ Véase Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025 a foja 028 y 029 de expediente jurídico.



conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 073 a foja 075 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

En su escrito de impugnación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Su representada, DICIENTROSA, participó de forma válida, oportuna y conforme a derecho dentro del acto público mencionado cumpliendo estrictamente todos los parámetros solicitados, por ello, recibió en dos ocasiones, la recomendación de adjudicación, una en Informe de Comisión Verificadora No. 3 publicado el 4 de septiembre de 2025, y en el último Informe de la Comisión Verificadora No.5 publicado el 24 de noviembre de 2025.
2. No obstante, la entidad emitió la resolución hoy impugnada, apartándose de la recomendación de los comisionados, sin expresar una motivación contundente, ni formular objeciones técnicas sustentadas, ni mucho menos invocó los fundamentos de justificación para cancelar el procedimiento, generando con ello un impacto negativo en el suministro del mobiliario que es esencial para los docentes.
3. En esa vía, sostuvo que existe una violación directa ya que este acto administrativo no fue motivado debidamente, ya que es doctrina reiterada del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que las entidades no pueden apartarse del criterio técnico de la Comisión Verificadora, sin una motivación objetiva y jurídicamente sustentada.
4. Se ha quebrantado el principio de confianza legítima y de seguridad jurídica, en vista de que, la propuesta de DICIENTROSA fue recomendada en dos ocasiones para adjudicación, sin embargo, la entidad no expuso hechos que contravienen estas recomendaciones, por ende, la cancelación del acto carece de sustento fáctico y probatorio.
5. No existe causal legal que pruebe la cancelación del acto público. La cancelación de un acto es una medida excepcional sujeta a una estricta motivación basada en el interés público.
6. Aseveró el actor que lejos de proteger el interés general, esta cancelación retarda la dotación de insumos al sistema educativo, obligando a reiniciar un procedimiento ya avanzado, generando mayores costos administrativos y operativo al Estado.
7. Adicional a estos argumentos, la parte actora, señaló que las cartas presentadas por los demás proponentes para desvirtuar su propuesta específicamente la Carta de Intención de Financiamiento, carecen de fundamento, ya que Financiera La Exitosa es una entidad financiera debidamente inscrita en el Ministerio Comercio e Industrias.
8. Por todo lo antes mencionado, solicitó que se deje sin efecto la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025 y que se ordene la adjudicación del acto a favor de DICIENTROSA.



III. INFORME DE CONDUCTA.

El 22 de diciembre de 2025, la entidad publicó su Informe de Conducta, suscrito por la Ministra de Educación, Lucy Molinar (Ver de foja 090 a foja 095 del expediente jurídico), haciendo un recuento de todas las actuaciones del acto, veamos un extracto:

“ ...

8. Resolución de Rechazo de Propuestas del Acto Público:

Esta entidad pública advirtiendo las notorias discrepancias en el pliego de cargos que han dificultado la verificación de las propuestas por parte de la Comisión Verificadora la cual ha rendido múltiples informes de Comisión que han sido anulados reiteradamente tanto por esta entidad licitante como por la Dirección General de Contrataciones Públicas rechazó las propuestas recibidas y canceló el acto público mediante la Resolución N° 739 de uno (01) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

9. Pretensión Solicitada y Descargos

En relación a los fundamentos de la pretensión solicitada por el proponente **DISTRIBUIDORA COMERCIAL CENTROAMERICANA, S.A. (DICENTROSA)** en su Recurso de Impugnación presentado en contra de la Resolución N° 739 del 01 de diciembre de 2025, solicitamos que se tomen en cuenta las siguientes consideraciones:

PRIMERO: En relación a lo señalado por el recurrente **DISTRIBUIDORA COMERCIAL CENTROAMERICANA, S.A. (DICENTROSA)**, en donde se señala que *“la Resolución de Rechazo de Propuesta no identifica errores técnicos en la evaluación, no desvirtúa ninguno de los criterios valorados por la Comisión Evaluadora y que no presenta hechos nuevos ni circunstancias sobrevinientes”*, al respecto esta entidad indica que la Resolución recurrida resolvió rechazar las propuestas recibidas y cancelar el acto público bajo estudio fundamentado en las notorias discrepancias en el Pliego de Cargos que dificultaban la verificación de las propuestas por parte de la Comisión Verificadora, la cual rindió múltiples informes que fueron anulados reiteradamente tanto por esta entidad licitante como por la Dirección General de Contrataciones Públicas. A su vez, aclaramos que el acto administrativo recurrido es la Resolución No.739 de 01 diciembre de 2025, la cual es una facultad extraordinaria de la entidad licitante de acuerdo a lo que establece el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

SEGUNDO: En cuanto a lo indicado por el recurrente en el sentido que su propuesta fue recomendada en dos ocasiones para adjudicación, además que no se acreditaron hechos nuevos posteriores a dichas recomendaciones y que la cancelación del acto carece de sustento fáctico y probatorio, se observa en el contenido de la Resolución No.739 de 01 de diciembre de 2025 que la motivación principal de la entidad tiene fundamento en causa de interés social, debido a que el pliego de cargos requiere una revisión integral por parte de esta entidad con el objetivo de obtener un desarrollo más claro y completo del objeto contractual, y de esta forma lograr el mayor beneficio para el Estado.

La decisión de esta entidad licitante de rechazar propuestas y cancelar el acto público fue producto de un análisis exhaustivo realizado por la entidad frente a 5 informes distintos rendidos por la Comisión Verificadora, lo cual evidenció que el



pliego de cargos requiere una revisión integral con el objeto de obtener un mayor beneficio para la comunidad educativa, a fin de cumplir con la obligación que tiene el Estado de garantizar la prestación de servicios públicos de calidad y procurar la igualdad de oportunidades para los proponentes.

TERCERO: En lo expuesto por el recurrente en relación a la inexistencia de causa legal para la cancelación del procedimiento de selección de contratista; tal y como se ha expuesto en párrafos anteriores esta entidad pública fundamentó su decisión atendiendo lo dispuesto en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 que establece la facultad extraordinaria para rechazar las propuestas luego de recibidas, siempre que encuentre su fundamento en causas de orden público o de interés social debidamente motivadas, como fue el caso.

... ”.

IV. ALEGACIONES DE TERCEROS.

1. Easy Office INC:

La licenciada Marielys Darlene Pérez González, en representación de la empresa Easy Office INC., presentó el día 18 de diciembre 2025, alegaciones de tercero interesado, visibles de foja 079 a 084 del expediente jurídico.

Primero, manifestó que la Carta de Disponibilidad o Intención de Financiamiento (Requisito No.2 del pliego de cargos), presentada por la empresa DICIENTROSA no cumplía con lo requerido por ser emitida por Financiera La Exitosa, S.A.

Financiera La Exitosa, S.A., comparte los mismos directores, secretario, apoderado y agente residente con la empresa DICIENTROSA, hecho que ha sido verificado en el portal del Registro Publico “Servicios Telemáticos”.

Continuando con sus argumentaciones, advirtió que la Carta de Referencia Comercial en la que Mueblería y Joyería Centroamericana, S.A., ha confirmado que tiene relaciones comerciales con DICIENTROSA, no es válida ya que estas dos empresas comparten la misma directiva, agentes y apoderados.

Considera la actora que la propuesta de DICIENTROSA no debió ser tomada para la adjudicación, por el evidente vínculo societario y directo de todas las empresas que expidieron certificaciones comerciales a favor de DICIENTROSA. En ese sentido, solicitó que el recurso presentado sea rechazado y se confirme la actuación de la entidad.

2. Consorcio Enertek:

Por su parte, la licenciada Adriana Serrano Herburguer, en representación del Consorcio Enertek, conformado por las empresas Raditek, INC., y Enercom, S.A., presentó el día 22 de diciembre 2025, alegaciones de tercero interesado, visibles de foja 097 a 113 del expediente jurídico.

La apoderada legal expuso que no existen causas de orden público ni de interés social que sustenten la Resolución No. 739 de 1 de diciembre de 2025 mediante la cual MEDUCA rechazó las propuestas del acto público No.2025-0-07-19-99-LP-000052.

En consecuencia, comparte que sea revocada la actuación de la entidad, y se tome en cuenta la propuesta del Consorcio Enertek, ya que a su criterio la propuesta de DICIENTROSA no cumple con el requisito de “Carta de referencia comercial”.



El incumplimiento invocado, se fundamenta en que la Carta de Referencia Comercial a favor de DICENTROSA S.A., la ha suscrito la empresa Mueblería y Joyería Centroamericana, empresa con la que DICENTROSA comparte junta directiva, generando una situación no transparente que evidencia la falta de independencia entre las empresas.

Por lo expuesto, solicitó al Tribunal que una vez que sea revocada la actuación de la entidad, en primer lugar, se declare que la empresa DICENTROSA no cumple con el pliego de cargos, en consecuencia, se evalué la propuesta de su representada que es el Consorcio Enertek, ya que esta si cumple con todo los requerimientos del pliego.

V. LAS PRUEBAS.

A través de la Resolución N°095-2025-Pruebas/TACP de 29 de diciembre de 2025 (Pruebas), el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas, presentadas dentro del presente recurso de impugnación.

En esta resolución, en los numerales cuarto y quinto se solicitó Prueba del Ministerio de Educación, para indagar a fondo sobre las causales en las que se sustentó la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025 por al cual se rechazaron las propuestas y se canceló el acto no. 2025-0-07-19-99-LP-000052. Veamos los puntos más relevantes de esta prueba que corre de foja 146 a 150 del expediente jurídico:

- *De acuerdo con el punto 8 su Informe de Conducta, agradecemos que, conforme a su experiencia sostenida como producto de la tramitación del presente procedimiento de selección, nos aclare y amplie, desde vuestra óptica, cuando hace referencia a las discrepancias del pliego de cargos ¿Cuáles serían dichas notorias discrepancias en el pliego de cargos?*

Respuesta: Las discrepancias en el Pliego de Cargos a los que hace referencia el Informe de Conducta fueron advertidas por las numerosas observaciones que se presentaron en los cinco (5) Informes de Comisión rendidos en el presente Acto Público y que se detallan:

- 1. En el requisito No. 4 de Otros Requisitos, referente a "Carta de Referencia Bancaria", no se solicitó en el mismo requisito que se aportara información o número de contacto que permitiera contactar a la entidad financiera emisora del documento, a fin de que la Comisión Verificadora pudiera solicitar las aclaraciones que requiriera.*
- 2. En cuanto al Requisito No. 5 sobre "Carta de Referencia Comercial", la redacción es errónea, toda vez que dicho requisito indica que las cartas de referencia deben ser proporcionadas por el proveedor del proponente; sin embargo, quien puede certificar o acreditar que el proponente se ha dedicado durante los últimos cinco (5) años a la adquisición del mobiliario detallado en las especificaciones técnicas del acto público o productos similares, es el destinatario final; es decir, los Centros Educativos en los que se recibieron tales suministros.*



- Que de acuerdo con el punto 9. Pretensiones Solicitadas y Descargos, numeral Primero, si nos puede indicar ¿Que estudios fundamentales, constituyen estas notorias discrepancias en el pliego de cargos, y agradecemos compartir los mismos, ya que, desde la óptica del principio de publicidad y transparencia, constituyen pilares de importancia y comprensión para la ciudadanía?

Respuesta: La entidad realizó una valoración a las numerosas observaciones que realizaron los proponentes en contra de los cinco (5) Informes de Comisión emitidos en este acto público, tal como se indicó anteriormente, esta radicó en las discrepancias en la redacción encontradas en la sección de "Otros Requisitos", específicamente en los requisitos No. 4 "Carta de Referencia Bancaria" y No. 5 "Carta de Referencia Comercial".

- Según el numeral Segundo, en la misma sección, en su Informe de Conducta, ¿Cuáles serían los motivos o razones que sustentan la revisión integral del pliego de cargos por usted manifestada? Ya que las mismas no se encuentran detalladas en la resolución administrativa in examine.

Respuesta: Tal como se desprende del mismo Informe de Conducta, las razones que sustentan la revisión integral del Pliego de Cargos se fundamentan en los cinco (5) Informes de Comisión rendidos (y que se encuentran publicados) y las numerosas observaciones presentadas por los proponentes en los requisitos antes expuestos, por las incongruencias detalladas en la respuesta anterior.

- ¿Cómo y de qué manera, se determinó el análisis exhaustivo para tomar la determinación del rechazo de propuestas y cancelación del acto público? Ya que de acuerdo con el portal gubernamental de compras "PanamaCompra", se generó un estudio de mercado con referencia al objeto contractual.

Respuesta: Se determinó tomando en cuenta que frente a cinco (5) Informes de Comisión rendidos en un periodo de cinco (5) meses aproximados, los cuales fueron objeto de una serie de observaciones por parte de los proponentes, la entidad revisó integralmente cada uno de los requisitos que se solicitaron en el Pliego de Cargos y se confrontaron con las observaciones planteadas, por lo que se decidió rechazar propuestas y cancelar el Acto Público N°2025-0-07-19-99-LP-000052 y cancelarlo, para mejorar la redacción de los requisitos para que los mismos fueran claros y en igualdad de oportunidades para todos los proponentes.

- Certificar si cuenta actualmente con la reserva y disponibilidad de la partida presupuestaria dentro del presente periodo fiscal, toda vez que, fue generado dentro del periodo de contención del gasto a modo de conocer, si goza, de la disponibilidad efectiva de los fondos o recursos económicos para la vigencia fiscal en el presente año, o inclusive para el venidero.



Respuesta: En referencia a la solicitud de certificar si cuenta actualmente con la reserva y disponibilidad de la partida presupuestaria, adjuntamos Nota No. DNF-13-2026 de 6 de enero de 2026 emitida por la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional, en la cual se indica: "...estos proyectos sí cuentan con asignación presupuestaria para la vigencia 2026, una vez se adjudique el acto público en mención, su dirección como unidad gestora debe solicitar a esta dirección el monto a certificar para emisión y compromiso del contrato correspondiente".

VI. ANALISIS DEL TRIBUNAL

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y luego de analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente y el contenido de la prueba, atañe a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos- legales que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras (Licitación Pública).

El procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 153 de 2020, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, el cual establece que, en el procedimiento para la Licitación Pública el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos solicitados en base a la buena elaboración y estructura del pliego de cargos.

Sin dejar de mencionar que, este procedimiento de selección de contratistas será utilizado cuando el monto de la contratación supere los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), y en este no se aplicará margen de riesgos de precio, con la intención de fomentar mayor participación y así obtener un buen beneficio para el Estado. En resumidas cuentas, este acto se condiciona a que los proponentes cumplan las formalidades del pliego y además se comprometan a entregar bienes y servicios de calidad.

2. Análisis de la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025.

De las piezas procesales se desprende que el Ministerio de Educación para el 24 de noviembre de 2024 publicó en "Panamá Compra", Informe de la Comisión Verificadora #5, en que los comisionados determinaron que la propuesta Distribuidora Comercial Centroamericana, S.A. (DICENTROSA)⁴ cumplía con todos los requisitos, recomendado que se le adjudicara el acto de Licitación Pública No. 2025-0-07-19-99-LP-000052.

Posteriormente, la entidad sin tomar en cuenta la recomendación de los comisionados, emitió la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025 en la que rechazó las propuestas presentadas y canceló el acto de Licitación Pública No. 2025-0-07-19-99-LP-000052.

⁴ Véase contenido del Informe de Comisión Verificadora No.5 dentro del acto público No. 2025-0-07-19-99-LP-000052.



Veamos un extracto de esta resolución que corre de foja 018 a foja 019 del expediente jurídico:

“ ..

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad ha advertido que existen notorias discrepancias en el pliego de cargos que han dificultado la verificación de las propuestas por parte de la Comisión Verificadora la cual ha rendido múltiples informes de Comisión que han sido anulados reiteradamente tanto por esta entidad licitante como por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Que con base en lo anterior, el Ministerio de Educación considera conveniente, cancelar el presente Acto Público, debido a que el pliego de cargos requiere una revisión integral del personal técnico de esta entidad pública con el objetivo de obtener un desarrollo más claro y completo del objeto contractual, y de esa forma lograr el mayor beneficio para el Estado, constituyendo una causa de interés social.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2025-0-07-19-99-LP-000052 para el proyecto “ADQUISICIÓN DE TABLEROS DIDÁCTICOS BLANCOS, ESCRITORIO Y SILLAS PARA LOS DOCENTES DE LAS REGIONES ESCOLARES A NIVEL NACIONAL”.

Que, por lo anterior, la Ministra de Educación en ejercicio de sus facultades legales,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2025-0-07-19-99-LP-000052 para el proyecto “ADQUISICIÓN DE TABLEROS DIDÁCTICOS BLANCOS, ESCRITORIO Y SILLAS PARA LOS DOCENTES DE LAS REGIONES ESCOLARES A NIVEL NACIONAL”.

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2025-0-07-19-99-LP-000052 quedará en estado de CANCELADO.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al expediente respectivo.

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: Numerales 2 y 18 del artículo 21, numeral 3 del artículo 39 y el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

...”

En oposición a esta resolución, el recurrente (DICENTROSA) ha planteado que no existe causal legal que pruebe la cancelación del acto público, ya que la cancelación de un acto es una medida excepcional sujeta a una estricta motivación basada en el interés público y ninguna de las causales descritas por la entidad atiende a estos intereses.



Aseveró el actor que esta cancelación retarda la dotación de insumos al Sistema educativo y obliga a reiniciar un procedimiento ya avanzado, generando mayores costos administrativos y operativo al Estado.

Visto el criterio esbozado por el recurrente, se hace necesario escrutar el contenido del acto administrativo impugnado, tomando en cuenta todos los elementos de convicción que reposan en el expediente, con la finalidad de confirmar si la actuación de la entidad se ajusta o no a los parámetros establecidos en la Ley 22 de 2006 referentes al "Rechazo de Propuestas". Artículo 74 de la Ley 22 de 2006.

De la lectura del acto impugnado, que corre a foja 018 a 19 del expediente jurídico, se puede identificar que el fundamento de la entidad para rechazar las propuestas consiste en *"notorias discrepancias en el pliego de cargos que dificultaron la verificación de las propuestas por parte de los comisionados, haciendo necesaria una nueva revisión integral de todo el pliego con el objetivo de obtener un desarrollo más claro y completo del objeto contractual"*.

Ampliando lo expuesto, en Prueba de Informe, que corre de foja 146 a 150 del expediente jurídico, el MEDUCA recalcó que como consecuencia de las numerosas observaciones realizadas por los proponentes a los (5) Informes de Comisión Verificadora, fue necesario cancelar el acto para revisar de manera integral el pliego de cargos.

Siguiendo el contenido de la prueba, la entidad adujo la supuesta existencia de discrepancias en el requisito No.4 "Carta de Referencia Bancaria" en el que se omitió solicitar la información para contactar a las entidades financieras a fin de que los comisionados pudieran solicitar aclaraciones de las cartas.

Asimismo, la entidad, indicó que el Requisito No.5 "Carta de Referencia Comercial" contiene una redacción errónea, toda vez que en este requisito se solicita que las cartas deben ser proporcionadas por el proveedor del proponente, sin embargo, realmente el que puede acreditar esta referencia comercial es el destinatario final, por ejemplo: los Centros Educativos que recibieron los suministros.

Luego de analizados estos elementos, es preciso recordarle a la entidad que la norma de contrataciones públicas es clara al establecer que estas discusiones referentes a revisiones del pliego de cargos para mejoras corresponden a una etapa incipiente en la que aún no se han recibido las propuestas.

El remedio para las discrepancias técnicas del pliego en Licitaciones Públicas es la "Reunión previa y homologación", cuyo propósito es que previamente se puedan absolver consultas y aspectos relacionados con pliego de cargo y otros documentos a entregar. Así se establece claramente en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006.

Reposa en los registros del "PanamaCompra" Acta de Reunión Previa y Homologación" de 24 de abril de 2025, en la que participaron 12 interesados, los cuales hicieron sus respectivas consultas y sugerencias al pliego de cargos. En consecuencia, la entidad publicó posteriormente Adenda 1 el 13 de mayo de 2025 en la que tomando en cuenta la participación de los interesados, modificó aspectos del pliego de cargos. Lo que quiere decir que este pliego de cargos sí fue discutido y revisado con antelación a la recepción de las propuestas.

Con ello, consideremos que la "Revisión Integral del pliego de cargos" no es una causal contundente para cancelar un suministro de gran magnitud, como lo es la



entrega de mobiliarios a escuelas a nivel nacional, por ello, lo procedente para el caso "in examine" es la revocatoria del acto impugnado, y más cuando los proponentes han extremado esfuerzos e incurrido en gastos para presentar propuestas y cumplir con el pliego.

Nuestro criterio se fundamenta los preceptos legales del artículo 74 de Ley 22 de 2006, que a su letra indica:

"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 destaque y subrayado es nuestro).

El citado artículo establece cuándo, cómo y por qué las entidades podrán rechazar las propuestas, dentro un acto público de selección de contratista, siendo que, una vez se hayan recibido propuestas, procede cuando su decisión esté fundada en el orden público o interés social, debidamente motivados, es decir, por causas o hechos sobrevinientes dentro del procedimiento de selección de contratista.

Y es que tiene razón el recurrente al indicar que el rechazo de las propuestas es un medio anormal de poner fin a la contratación pública; medio que busca preservar valores de suma importancia o atender circunstancias ineludibles, ocurridos con posterioridad a la convocatoria del acto público, como casos fortuitos o fuerza mayor, que impidan lograr los fines perseguidos con el procedimiento de selección de contratista de que se trata.

Como establece la norma, en los casos que la entidades hagan uso de la facultad discrecional para rechazar propuestas presentadas, estos actos deben ser motivados debidamente, sobre la base de causas de orden público o interés social y no puede ser utilizada, esta facultad, so pretexto de solucionar aspectos que pudieran acarrear la invalidez del acto público, para el encausamiento de errores procedimentales, corregir falencias en las especificaciones técnicas, requisitos obligatorios o de participación.

Es muy importante, entonces, que tengamos claros los conceptos de "Interés Público y Orden Público, que define Ley de Procedimiento Administrativo General, en su glosario:



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

“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”.

De lo anterior se colige que el interés público atiende a la conveniencia o bienestar de la sociedad; y el orden público se refiere al desenvolvimiento de la dinámica social ajustado a las leyes.

Tomando en cuenta la definición de estos conceptos, es evidente que los sustentos vertidos por la entidad definitivamente tienen otros matices, que se alejan de las causales en las que se puede sustentar el rechazo de propuesta o, al menos, sus razones no han sido explicadas con fundamento a la exigencia de ley.

Aceptar el rechazo de propuestas, acarrearía el retroceso de un plan nacional tan importante que es suplir a todas las escuelas de cada provincia de: tableros, escritorios y sillas que sirven para su uso diario, ya que esto genera como bien lo expone el actor, dilación en el tiempo para generar otro acto; gastos extras al presupuesto del estado, y, sobre todo, gran afectación a los beneficiarios finales que son los centros educativos.

A propósito del Rechazo de Propuestas el Tribunal en Resolución No.136 -2024-PLENO/TACP de 13 de agosto de 2024 (Decisión), ha dicho:

“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.”

3. Decisión de Tribunal.

En virtud de que el análisis realizado por este Tribunal, arrojó como resultado que los motivos que argumentó la entidad para rechazar las propuestas, no se ciñen a los parámetros establecidos en el artículo 74 de la Ley 22 de 2006, corresponde anular lo actuado por la entidad contratante, conforme al artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y retrotraer el acto público N°2025-0-07-19-99-LP-000052, con el ánimo de enderezar el curso normal del proceso. Veamos:

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

Por último, en cuanto a las alegaciones realizadas por los terceros, debemos aclarar que no podemos entrar en el fondo de la controversia puesto que el debido



proceso impera en que se revise primeramente si las actuaciones de la entidad se realizaron conforme a los planteamientos de la ley y su reglamentación; es decir, estricto cumplimiento del debido proceso del artículo 74 de Ley 22 de 2006, y así se ha evaluado la controversia.

Igualmente, en atención a los numerales 12 y 13 del artículo 58 de la Ley 22 de 2006, se observa que el Informe de la Comisión Verificadora fue publicado el 24 de noviembre de 2025, se presentaron observaciones el 27 de noviembre de 2025⁵, sin embargo, la entidad no se pronunció dentro del término dos (2) días respecto a la tecnicidad del informe, por ello se entiende que fue aceptado y le corresponde adjudicar el acto público de marras, siguiendo la recomendación de la Comisión Verificadora.

Importante destacar que la adjudicación no será óbice para que los que se consideren afectados puedan ejercer el mecanismo de impugnación reconocido en el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, ya que este Tribunal es consciente de que este es un derecho de los proponentes que participan en los actos de selección de contratista.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación frente a la facultad del rechazo.

“Artículo 246. Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero”. (El subrayado es del Tribunal).”

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR la Resolución No.739 de 1 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Educación (MEDUCA), rechazó todas las propuestas y canceló el acto público N°2025-0-07-19-99-LP-000052.

SEGUNDO: RETROTRAER el procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°2025-0-07-19-99-LP-000052, para enderezar el curso normal del proceso, en atención a las apreciaciones contenidas en la presente resolución y el procedimiento de los numerales 12 y 13 del artículo 58 de la Ley 22 de 2006, en el sentido de cumplir con lo ordenado en Informe de Comisión Verificadora #5 de 24 de noviembre de 2025, y continuar con la adjudicación según se establece en el artículo 71 de la Ley 22 de 2006.

⁵ Véase observaciones de Easy Office publicadas el 27 de noviembre de 2025.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.000002604 expedido por el Banco General el 9 de diciembre de 2025 por el monto de quinientos ochenta y cinco mil ochocientos tres balboas con setenta y ocho centésimos (B/.585,803.78), según Diligencia de Consignación N°162-2025, visible a folio 064 del expediente jurídico de este Tribunal.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°206-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2026.01.19
13:01:01 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

