



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
PLENO

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 208-2025

RECURRENTE: DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN 741 DE 1 DE DICIEMBRE DE 2025, POR LA CUAL EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ADJUDICÓ LA LICITACIÓN POR MEJOR VALOR N°2025-0-07-0-08-LV-051073.

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO ADOLFO LANDERO

RESOLUCIÓN N°015-2026-Pleno/TACP de 5 de febrero de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el 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

El Departamento de Compras del Ministerio de Educación (entidad o MEDUCA), convocó el 30 de junio de 2025, el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor N°2025-0-07-0-08-LV-051073, a través de *PanamaCompra*, Versión 2, para “DEMOLICIONES, DISEÑO, CONSTRUCCIONES NUEVAS Y REMODELACIONES PARA EL INSTITUTO DR. ALFREDO CANTÓN, UBICADO EN EL CORREG. DE MATEO ITURRALDE, DISTRITO DE SAN MIGUELITO, PROVINCIA DE PANAMÁ” (sic), con precio de referencia de dieciséis millones seiscientos sesenta y cuatro mil novecientos treinta y cinco balboas con cincuenta y un centésimos (B/.16,664,935.51) y onerosidad de 10%.

El 14 de julio de 2025, se realizó la reunión previa y homologación del acto público de marras, en la que participaron trece (13) empresas interesadas, dentro de las que figuran las empresas Dirección de Obras, S.A., PowerChina LTD, Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A., según el Acta de dicha reunión, publicada en igual fecha en *PanamaCompra*.

Posteriormente, el 22 de julio de 2025, la entidad publicó la documentación correspondiente a la Adenda N°1 al pliego de cargos del acto público N°2025-0-07-0-08-LV-051073, así como al pliego de cargos consolidado con las modificaciones realizadas mediante dicha adenda.



La celebración del acto público fue el 22 de agosto de 2025, por lo que en igual fecha, la entidad publicó el *Acta de apertura* de propuestas, dejando constancia de la participación de los siguientes proponentes:

Proponentes	Fecha y Hora	Oferta
Ingeniería HOS, S.A.	22-08-2025 9:34 a.m.	15,014,580.04
Dirección de Obras, S.A.	22-08-2025 8:12 a.m.	16,301,001.00
Consorcio Juntos por el Cantón	22-08-2025 8:33 a.m.	18,257,964.88

El 4 de septiembre de 2025, fue publicado el Informe de la Comisión Evaluadora de 3 de septiembre de 2025 (1er informe), en el cual se estableció que la propuesta presentada por Ingeniería HOS, S.A., no cumplió todos los requisitos mínimos obligatorios¹ por lo que no fue ponderada; mientras que las propuestas presentadas por Dirección de Obras, S.A. y Consorcio Juntos por el Cantón cumplieron los requisitos mínimos obligatorios, de ahí que pasaron a la etapa de ponderación y obtuvieron 95.8 y 91.9 puntos, respectivamente.

Ante ello, el Consorcio Juntos por el Cantón, integrado por las empresas Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A. y Power Construction Corporation of China, LTD (PowerChina LTD), presentó el 9 de septiembre de 2025², observaciones al Informe de la Comisión. Cabe destacar que dichas observaciones fueron presentadas fuera del término establecido en la norma³.

Posteriormente, el Consorcio Juntos por el Cantón, presentó Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la cual fue admitida y resuelta mediante la Resolución N°DS-DF-1262-2025 de 29 de septiembre de 2025, anulando parcialmente el Informe de la Comisión Evaluadora y ordenando a la misma comisión realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por la empresa Dirección de Obras, S.A., a efectos de revisar la ponderación de los Criterios de Administración - Recurso Humano Clave (Profesional Residente) y el Criterio Técnico (Renders).

Fue así como la Comisión Evaluadora, el 9 de octubre de 2025, por conducto de la entidad, solicitó aclaración a la empresa Dirección de Obras, S.A., sobre el detalle de los montos establecidos en el formulario de desglose de precios, específicamente en los renglones de las actividades B-5.7 y C-1.1.6.3 y el total de la actividad F.

El 14 de octubre de 2025, la entidad publicó el Informe Parcial de la Comisión Evaluadora de 13 de octubre de 2025 (2do informe), en el cual se señaló que luego de solicitar aclaraciones a Dirección de Obras, S.A. y a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, así como evaluar nuevamente los *renders*, la ponderación de la referida propuesta totalizó 94.8 puntos.

En atención al Informe parcial antes mencionado, el Consorcio Juntos por el Cantón, presentó sus observaciones el 17 de octubre de 2025. En consecuencia, la entidad, expidió la Resolución N°610 de 21 de octubre de 2025, por la que anuló parcialmente el Informe de la Comisión Evaluadora (2do informe) de 13 de octubre de 2025 y ordenó un nuevo análisis parcial a la misma comisión, específicamente sobre el *Desglose de precios* de la propuesta presentada por la empresa Dirección de Obras, S.A., tomando en cuenta el artículo 84 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, sobre aclaración o correcciones aritméticas.

¹ Véase en PanamaCompra, a folio 2 del Informe de Comisión de 3 de septiembre de 2025.

² Según sello de recibido de la entidad, visible en PanamaCompra.

³ Véase el numeral 13 del artículo 59 de la Ley 22 de 2006.



El 29 de octubre de 2025, la entidad publicó el Informe parcial (3er informe) de la Comisión Evaluadora de 28 de octubre de 2025, en el que esta señaló que se observaron errores aritméticos y diferencias que superan el margen de redondeo (más de un centavo de balboas), siendo algunos casos de hasta tres centavos y corresponden a errores de multiplicación en renglones, sumatorias en columnas y sumas de subtotales, los que afectan la coherencia y exactitud del análisis económico de la propuesta.

En dicho informe, los comisionados concluyeron que los errores aritméticos observados en el desglose de precios de la proponente Dirección de Obras, S.A., no son subsanables debido a que se *“presentan de forma reiterada y no atribuibles a redondeo decimal”*, sino que se trata de *“un posible error de formulación o aplicación incorrecta de criterios de cálculo”*; en consecuencia, estimaron que dicha propuesta debía ser *“desestimada en el proceso de evaluación, al no cumplir con los requisitos de precisión técnica y legal exigidos”*.

Seguidamente, el 31 de octubre de 2025, la proponente Dirección de Obras, S.A. presentó observaciones al Informe parcial de 28 de octubre de 2025 (3er informe), las cuales fueron publicadas el 7 de noviembre de 2025, en *PanamaCompra*.

Posteriormente, la empresa Dirección de Obras, S.A., presentó Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la cual fue admitida y resuelta mediante la Resolución N°DS-DF-1648-2025 de 26 de noviembre de septiembre de 2025, confirmando lo actuado por la Comisión Evaluadora a través del Informe N°3 de 28 de octubre de 2025 y negando todas las pretensiones presentadas en la Acción de reclamo por la proponente Dirección de Obras, S.A.

El 2 de diciembre de 2025, la entidad publicó la Resolución N°741 de 1 de diciembre de 2025, por la cual adjudicó el acto público de marras al Consorcio Juntos por el Cantón, por la suma de dieciocho millones doscientos cincuenta y siete mil novecientos sesenta y cuatro balboas con ochenta y ocho centésimos (B/.18,257,964.88).

Subsiguientemente, el 12 de diciembre de 2025, la firma forense Sanjur & Asociados, apoderada especial de Dirección de Obras, S.A. (recurrente, impugnante o parte actora), por intermedio del licenciado José Antonio Mulino Sequeira, promovió recurso de impugnación⁴, en contra de la Resolución N°741 de 1 de diciembre de 2025.

El recurso fue admitido por este Tribunal a través de la Resolución N°162-2025/TACP de 15 de diciembre de 2025 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, por la que se le dio traslado a la entidad y se le requirió remitir, a través de *PanamaCompra*, el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado; así mismo se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la ley o particular, dentro del término fijado para ello.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA ACTORA

La parte actora impugnó el acto administrativo con fundamento en las siguientes razones:

La Comisión Evaluadora en su primer informe concluyó que la empresa Dirección de Obras, S.A., de conformidad a la metodología de ponderación,

⁴ Véase de foja 023 a 040 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.



obtuvo un puntaje de 95.8, siendo la más alta en ese momento. Manifestó la impugnante que ese informe fue observado por el Consorcio Juntos por el Cantón, pero no fue atendido por el MEDUCA, al no proferir acto administrativo contrario al informe.

En virtud de ello, el mismo consorcio accionó en reclamo en contra del primer informe de la Comisión Evaluadora, el cual fue admitido y resuelto por la DGCP, mediante la Resolución N°DS-DF-1262-2025 de 29 de septiembre de 2025, anulando parcialmente el informe, sobre la base que era incontrovertible la existencia de errores aritméticos al momento de confeccionar el desglose de precios de Dirección de Obras, S.A.

Por ello, con fundamento en el artículo 84 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, la DGCP señaló que el desglose de precios puede ser objeto de correcciones en caso de existir inconsistencias de carácter aritméticas, y que si bien el desglose de precios no presentó variación en cuanto al precio ofertado en el formulario electrónico de propuestas y el formulario de desglose de precios, consideró que la comisión podría requerir las aclaraciones que estimara indispensables respecto a la documentación aportada, siempre que no se modificara la propuesta original.

Según la recurrente, el término incontrovertible, utilizado por la DGCP⁵, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, significa que no admite duda o disputa, interpretando que el error aritmético de Dirección de Obras, S.A., no admite dudas y puede ser objeto de corrección. Ese pronunciamiento provocó que la Comisión Evaluadora solicitara aclaración a la proponente Dirección de Obras, S.A., quien respondió que los errores aritméticos encontrados en el desglose de precios no implicaban un cambio o distorsión del precio total ofertado, es decir, que este se mantiene en B/.16,301,001.00.

En el segundo informe parcial de la Comisión Evaluadora, resultó Dirección de Obras, S.A., por segunda ocasión el mayor puntaje, con un total de 94.8, en donde la propia comisión, de forma expresa, indicó que la aclaración de la hoy impugnante no alteraba el monto total ofertado ni modificaba las condiciones técnicas previamente evaluadas.

Manifestó la recurrente que, el Consorcio Juntos por el Cantón presentó observaciones al segundo informe parcial de la Comisión Evaluadora, las que fueron acogidas por el Ministerio de Educación, anulando el segundo informe de la comisión. En ese tercer informe parcial, la comisión determinó que existían errores aritméticos en diversos ítems del desglose de precios, con diferencias que superaban el margen de redondeo, que iban desde un centavo hasta tres centavos de balboa.

La representación legal de la impugnante indicó que la propia comisión cometió un error aritmético en la sumatoria que realizó a la columna B, que contiene nueve ítems o renglones.

La recurrente presentó Acción de reclamo contra el tercer informe y señaló que, para su sorpresa, la DGCP en la Resolución N°DS-DF-1648-2025 de 26 de noviembre de 2025, indicó que *“si bien fueron presentadas las aclaraciones, el proponente no realizó las correcciones necesarias al desglose de precios, conforme lo permite el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No.439, de fecha 10 de septiembre de 2020”* con lo cual, la DGCP, modificó el criterio previamente

⁵ Véase en PanamaCompra la Resolución N°DS-DF-1262-2025 de 29 de septiembre de 2025.



emitido por ella misma para este acto público (Resolución N°DS-DF-1262-2025 de 29 de septiembre de 2025).

Ese último criterio de la DGCP, según advirtió la recurrente, es contrario a sus criterios previos, a juicios anteriores y a los pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas sobre el mismo tema.

Señaló la actora que la propuesta de su representado contiene errores que son aritméticos, de centavos, sin embargo, de forma subjetiva y aplicando un exceso formalismo, la comisión determinó el incumplimiento de ese requisito (el desglose de precios), descalificando así a la propuesta más conveniente para el Estado, cuya oferta es de B/.16,301,001.00, y concediendo la adjudicación a la propuesta que ofertó B/.18,257,964.88, siendo el precio superior por cerca de dos millones de balboas, e ignorando precedentes de la DGCP y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, sobre errores aritméticos en los desgloses de precio.

Por todo lo anterior, la actora solicitó a este Tribunal revocar el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado, adjudicando a Dirección de Obras, S.A. el acto público de marras.

III. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, mediante la Resolución N°162-2025/TACP de 15 de diciembre de 2025 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la ley o particular, dentro del término de tres (3) días hábiles, posteriores a la notificación de dicha resolución, que para efectos de la tercería *“Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa”*⁶.

En ese orden de ideas, el 22 de diciembre de 2025, la licenciada María Luisa Márquez Pitti, apoderada especial del Consorcio Juntos por el Cantón, adjudicatario del acto público de marras, integrado por las empresas Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A. y Power Construction Corporation of China, LTD (PowerChina LTD), presentó escrito de alegaciones de tercero en interés particular⁷, en el que defendió las actuaciones de la Comisión Evaluadora considerando atinados los incumplimientos señalados a la propuesta de la recurrente.

La tercerista solicitó a este Tribunal negar las pretensiones formuladas por la recurrente y mantener la adjudicación del acto público al Consorcio Juntos por el Cantón, por ser conforme a derecho y al interés público, medularmente, con base en las siguientes razones:

En el pliego de cargos fue establecido el Desglose de precio como un requisito obligatorio, cuya finalidad no se limita a reflejar el monto total de la oferta, sino a garantizar la coherencia, trazabilidad y consistencia técnica de la propuesta económica, permitiendo verificar la correcta formulación de los costos por renglón, subtotales y sumatorias.

A criterio de la tercerista el hecho que el precio total coincida no neutraliza ni subsana la existencia de errores aritméticos reiterados y verificables en los subtotales y sumatorias internas, como fuera constatado en el 3er Informe de la

⁶ Véase el cuarto párrafo del artículo 158 de la Ley 22 de 2006.

⁷ Véase de foja 081 a 100 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.



comisión, en el que se identificaron diferencias que exceden el margen de redondeo, obedeciendo a errores de cálculo en renglones, columnas y subtotales del Desglose de precio.

La tercerista sostuvo que, contrario a lo indicado por la recurrente, la revisión ordenada por la DGCP no tuvo por objeto corregir la propuesta de la impugnante, sino verificar si los errores detectados eran compatibles con el cumplimiento del requisito obligatorio del Desglose de precio, cuyo análisis fue realizado por la comisión, concluyendo con la verificación del incumplimiento.

En ese orden de ideas, se refirió a los errores del Desglose de precio presentado por Dirección de Obras, S.A., específicamente en los puntos B-5.7, C, F y, adicionalmente, la tercerista señaló que el Desglose de precio de la recurrente incluye errores en montos y cantidades ofertadas, que alteran la base para el cálculo del ítem, generando distorsión en el precio unitario y total del ítem, sumado a ítems con incompatibilidad entre lo ofertado y las especificaciones técnicas exigidas por la entidad, errores en la descripción de ciertos ítems, que no se ajustan a la denominación, alcance o unidades de medida fijados en el pliego.

Por último, añadió que la propuesta de Dirección de Obras, S.A. incumple con otros requisitos ponderables como el Cronograma de Obra y Plan para la Administración del proyecto.

IV. INFORME DE CONDUCTA

El 22 de julio de 2025, la entidad publicó su *Informe de conducta*⁸, en *PanamaCompra*, suscrito por la Ministra de Educación, el cual fue incorporado en el expediente jurídico de foja 130 a 138.

En el informe referido, la entidad hizo un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria, hasta culminar con el acto administrativo por el cual adjudicó el acto público de marras y sobre los argumentos del recurrente señaló lo siguiente:

El Desglose de precios fue establecido como no subsanable, en el pliego de cargos, de ahí que la comisión solicitó aclaración, de conformidad con el artículo 84 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, sin embargo, la respuesta de Dirección de Obras, S.A. resultó insuficiente.

Los argumentos de la hoy recurrente, no esclarecieron las dudas sobre los errores reiterados no atribuibles a redondeo decimal; adicional a los múltiples errores que apartan su propuesta de lo requerido por la entidad en el Formulario de actividades, así como la aplicación incorrecta de criterios de cálculos aritméticos, tales como multiplicación en los ítems, sumatorias incorrectas de columnas y sumatorias incorrectas de subtotales, los cuales afectan la coherencia total y exactitud del análisis económico de la propuesta, comprometiendo la integridad de la propuesta como fuera sustentado en el tercer Informe de la Comisión Verificadora.

En virtud de las consideraciones expuestas, la entidad solicitó desestimar el recurso de impugnación promovido por Dirección de Obras, S.A.

V. PRIMERA MEDIDA PREVIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, aplicable supletoriamente al presente caso, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 22 de

⁸ Véase en *PanamaCompra*.



2006, mediante la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2025 (Medida Previa), el Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aducidas y aportadas por la actora.

Atendiendo a que el eje central del presente recurso es la disconformidad de la recurrente, Dirección de Obras, S.A, en cuanto a la valoración de su propuesta, específicamente con el Desglose de precio que aportó, y de ahí las argumentaciones de la entidad en defensa de su actuación y la intervención de la tercerista.

En ese orden de ideas, el Pleno del Tribunal por medio de la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2025 (Medida Previa), de conformidad a lo normado en los artículos 59, 68 y 69 de la Ley 22 de 2006, declaró que el informe de la Comisión Verificadora de 28 de octubre de 2025, se hizo en contravención al ordenamiento jurídico y ordenó la realización de un nuevo Informe parcial a la misma comisión.

Lo anterior a fin de evaluar la propuesta presentada por Dirección de Obras, S.A., específicamente en cuanto al Desglose de precio, siguiendo el procedimiento que establece el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo 2020, que regula la Licitación Pública y emitir un nuevo Informe parcial de verificación, ajustado al pliego de cargos y a las motivaciones advertidas por el Tribunal, a través de dicha resolución.

Ahora bien, en el dispositivo tercero de la referida resolución se estableció el término de hasta tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la misma, para la remisión del nuevo informe parcial, sin embargo, mediante la nota N°DNA/DCOM/116-005 de 7 de enero de 2026⁹, el Ministerio de Educación comunicó a este Tribunal que dos (2) de los cinco (5) integrantes de la Comisión Evaluadora no podrían ejercer como comisionados por situaciones imprevistas, específicamente por el cese de funciones de uno y el otro por encontrarse de vacaciones en el extranjero.

En consecuencia, este Tribunal por medio de la Resolución N°003-2026-TACP de 8 de enero de 2026 (Prórroga), concedió prórroga hasta el viernes 16 de enero de 2026, para que la Comisión Evaluadora remitiera el nuevo informe parcial, de conformidad con lo ordenado mediante la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2025 (Medida Previa).

VI. NUEVO INFORME PARCIAL

El jueves 15 de enero de 2026, la entidad publicó el Nuevo Informe Parcial de la Comisión Evaluadora de 14 de enero de 2026, el cual fue incorporado en el expediente jurídico de foja 194 a 196. Veamos en lo medular:

“ ...

OBSERVACIONES:

En cumplimiento de la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2025 (Medida previa), se procedió a realizar una nueva evaluación parcial de la propuesta recibida por la empresa **Dirección de Obras S.A.**:

La Comisión Evaluadora, en ejercicio de sus funciones conforme a lo establecido en el Pliego de Cargos y la Ley 22 de 2006, modificada por la Ley 153 de 2020, ha realizado una nueva evaluación parcial de la oferta del proponente **Dirección de Obras S.A.**, en específico el formulario de desglose de precios.

⁹ Véase de foja 176 a 178 del expediente jurídico, así como en PanamaCompra.



Durante la evaluación parcial de la oferta del proponente **Dirección de Obras S.A.**, se constata que la empresa presentó su propuesta económica sin considerar las modificaciones realizadas mediante adenda al Pliego de Cargos en los puntos E Construcciones Nuevas, subpuntos E-1 Áreas de circulación horizontal y E-1.2 Circulación Peatonal, de acuerdo con el desglose de precios del Pliego de Cargos Consolidado; este incumplimiento incide directamente en la estructura económica de la oferta, impidiendo su evaluación objetiva.

De conformidad con el Pliego de Cargos, el formulario de desglose de precios constituye un documento no subsanable cuya corrección o sustitución implicaría modificar la oferta económica presentada.

En virtud de lo anterior, la Comisión Evaluadora determina que la propuesta de la empresa **Dirección de Obras S.A.**, no puede ser ponderada toda vez que no cumple con el requisito No1 Desglose de Precios de Otros Requisitos del Pliego de Cargos Consolidado, específicamente en los puntos E, E-1 y E-1.2.

Punto E y subpuntos E-1 y E-1.2 del formato del Desglose de Precios establecido en el Pliego de Cargos Consolidado

E. CONSTRUCCIONES NUEVAS				
E-1 ÁREAS DE CIRCULACIÓN HORIZONTAL				
E-1.1 CIRCULACIÓN VEHICULAR. (Estacionamientos #1 y #2)				
E-1.1.1	Construcción de área de estacionamientos #1 (ver plano conceptual)	m ²	1.610,74	
E-1.1.2	Construcción de área de estacionamientos #2 (ver plano conceptual)	m ²	30,77	
E-1.2 CIRCULACIÓN PEATONAL				
E-1.2.1 COBERTIZOS DE CONCRETO. (Cobertizos #1, #2 y #3)				
E-1.2.1.1	Construcción de cobertizo #1 de 3.00 mts. de ancho de acceso del pabellón #1 nuevo a construir al pabellón #2 existente a remodelar	global	1,00	
E-1.2.1.2	Construcción de cobertizo #2 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	global	1,00	
E-1.2.1.3	Construcción de cobertizo #3 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	global	1,00	

Punto E y subpuntos E-1 y E-1.2 del Desglose de Precios presentado por la empresa Dirección de Obras, S.A.

E. CONSTRUCCIONES NUEVAS				
E-1 ÁREAS DE CIRCULACIÓN HORIZONTAL				
E-1.1 CIRCULACIÓN VEHICULAR. (Estacionamientos #1 y #2)				
E-1.1.1	Construcción de área de estacionamientos #1 (ver plano conceptual)	m ²	644,20	H: 350,00 B: 225.470,00
E-1.1.2	Construcción de área de estacionamientos #2 (ver plano conceptual)	m ²	644,20	H: 350,00 B: 225.470,00
E-1.2 CIRCULACIÓN PEATONAL				
E-1.2.1 COBERTIZOS DE CONCRETO. (Cobertizos #1, #2 y #3)				
E-1.2.1.1	Construcción de cobertizo #1 de 3.00 mts. de ancho de acceso del pabellón #1 nuevo a construir al pabellón #2 existente a remodelar	m	177,80	H: 750,00 B: 135.350,00
E-1.2.1.2	Construcción de cobertizo #2 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	m	76,20	H: 750,00 B: 57.150,00
E-1.2.1.3	Construcción de cobertizo #3 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	m	33,60	H: 750,00 B: 25.250,00

...

Así también, en igual fecha, la entidad publicó la Resolución N°1 de 5 de enero de 2026, por la cual sustituyó a tres (3) miembros de la Comisión Evaluadora designada en el acto público de marras, y el Acta de instalación de la Comisión Evaluadora de 13 de enero de 2026.

VII. SOLICITUD ESPECIAL

El 16 de enero de 2026, la parte actora presentó escrito denominado “Solicitud Especial”¹⁰, publicado en igual fecha en *PanamaCompra* e incorporado al expediente jurídico. Cabe destacar que el mismo fue recibido por insistencia, según se observa en el sello estampado por la Secretaría de este Tribunal.

¹⁰ Incorporado de foja 202 a 205 del expediente jurídico.



VIII. SEGUNDA MEDIDA PREVIA

En el estudio de las actuaciones surtidas dentro del presente recurso, este Tribunal encontró que mediante la Resolución N°1 de 5 de enero de 2026, la entidad sustituyó a tres (3) miembros de la comisión designada en el acto público de marras, motivando la sustitución de dos (2) integrantes, sin dejar constancias de las razones por las que decidió reemplazar a un tercer integrante de dicha comisión, es decir, no se ajustó a lo establecido en el artículo 131 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Siguiendo ese orden de ideas, este Tribunal observó que aun cuando a través del dispositivo segundo de la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2026 (Medida Previa), se estableció que la Comisión Evaluadora debía “dirigir y remitir su dictamen a los estrados del Tribunal y no a la entidad”, el MEDUCA a sabiendas de lo ordenado por este Tribunal decidió publicar el 15 de enero de 2026, a las 11:47 a.m., el nuevo Informe parcial de la comisión pese a que los comisionados tenían hasta el 16 de enero de 2026, a las 4:00 p.m. para remitir a este Tribunal el mencionado informe.

Ahora bien, en el nuevo informe parcial de 14 de enero de 2026, la Comisión Evaluadora no se ciñó a las advertencias jurídicas señaladas en la parte motiva de la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2026 (Medida Previa), conforme le fue ordenado, y es que dicha comisión lejos de referirse a los errores aritméticos del Desglose de precio y adicionar su criterio sobre los otros supuestos incumplimientos que encontraron, encauzó su análisis exclusivamente en esos otros criterios en los que, a su juicio, incumplió Dirección de Obras, S.A. en el Desglose de precio.

Luego de los múltiples hallazgos mencionados y en atención a que por medio del dispositivo sexto de la Resolución N°052-2025-Pleno/TACP de 26 de diciembre de 2026 (Medida Previa), se comunicó a las partes que evacuado el Nuevo Informe de la Comisión (el ordenado por dicha resolución), el Tribunal procedería a resolver el recurso salvo que se requiriera otra medida, este Colegiado dictó la Resolución N°002-2026-Pleno/TACP de 21 de enero de 2026 (Medida Previa), por la cual anuló el Informe de Comisión Evaluadora de 14 de enero de 2026, debido a que fue elaborado en contravención al pliego de cargos, y ordenó la conformación de una nueva Comisión Evaluadora, a fin de que verificara el cumplimiento o no, de las propuestas presentadas por Dirección de Obras, S.A. y Consorcio Juntos por el Cantón y emitiera un Informe integral.

IX. NUEVO INFORME DE COMISIÓN EVALUADORA

El 29 de enero de 2026 fueron publicados, en *PanamaCompra*, la Resolución N°004-2026-Pleno/TACP de 27 de enero de 2026 (Designación de Nueva Comisión Evaluadora), así como el Informe rendido por la Nueva Comisión Evaluadora¹¹, el cual en lo medular señala lo siguiente:

“ ...

Para el día 27 de enero de 2026, se procedió a la instalación de la Comisión Evaluadora, para la correspondiente evaluación de las propuestas.

VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS:

No.	Nombre del Documento	Dirección de Obras, S.A. (Cumple / No Cumple)	Consorcio Juntos Por el Cantón (Cumple / No Cumple)
1	Fianza de Propuesta	Cumple	Cumple
2	Certificado de existencia del proponente	Cumple	Cumple

¹¹ Véase en el expediente jurídico de foja 248 a 250.



3	Declaración de Acciones Nominativas	Cumple	Cumple
4	Poder de Representación en el acto público de selección de contratista.	Cumple	Cumple
5	Paz y salvo de Renta	Cumple	Cumple
6	Paz y salvo del pago de cuota obrero patronal de la CSS	Cumple	Cumple
7	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.	Cumple	Cumple
8	Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura	Cumple	Cumple
9	Aviso de Operación	Cumple	Cumple
10	Incapacidad legal para contratar	Cumple	Cumple
11	Paz y salvo del Ministerio de Ambiente	Cumple	Cumple
12	Carta de compromiso verde/Protección del Ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.	Cumple	Cumple
13	Carta de Adhesión a los principios de sostenibilidad	Cumple	Cumple
14	Pacto de Integridad	Cumple	Cumple
Otros requisitos			
1	Desglose de Precio	No Cumple El proponente no cumple con el desglose de precio establecido en la adenda N° 1 AL PLIEGO DE CARGOS del Acto Público No. 2025-0-07-0-08-LV-051073 y	Cumple
		confirmado en el pliego consolidado subido en Panama Compras el 22 de julio del 2025. Y en donde se modifican las unidades de las actividades E-1.2.1.1, E-1.2.1.2, E-1.2.1.3 de metros lineales a unidades globales y de igual forma se modifican en esta adenda cantidades para estas 3 actividades. Consideramos que al no registrarse con lo indicado en la adenda y el desglose de precio, los proponentes no están en igualdad de condiciones, debido a que el otro proponente siguió la adenda indicada por la entidad, siguiendo el numeral 18 del artículo 21, de la Ley 22 de 2006 Obligaciones de las entidades contratantes: "Suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita a los proponentes hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones."	
2	Carta de Intención de Financiamiento Bancario o por Entidad Financiera	Cumple	Cumple
3	Carta de Referencia Bancaria	Cumple	Cumple
4	Experiencia de la empresa.	Cumple	Cumple
5	Listado del Recurso Humano Propuesto	Cumple	Cumple
6	Listado de Equipo.	Cumple	Cumple
7	Cronograma de ejecución del Proyecto (Diagrama de Gantt).	Cumple	Cumple
8	Estados Financieros	Cumple	No Cumple Los estados financieros fueron presentados; sin embargo, no incluyen el informe de opinión del auditor independiente con su firma responsable que es un requisito indispensable para otorgarle el carácter de auditado.
9	Renders Arquitectónicos.	Cumple	Cumple
10	Plan para la Administración del Proyecto.	Cumple	Cumple



OBSERVACIONES:

Como resultado de esta verificación, las propuestas presentadas por Dirección de Obras, S.A. y el Consorcio Juntos Por El Cantón, no cumple(n) con los requisitos mínimos obligatorios, razón por la cual, no pasan a ser evaluados, conforme a los criterios y a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos.

Informe de Minoría (Erick Chavarría Santamaría y Diniz Ramos Mendoza)

Con relación a la empresa Juntos Por El Cantón, estamos de acuerdo que no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios, de acuerdo con lo señalado en el cuadro previo denominado Verificación de cumplimiento de requisitos mínimos obligatorios.

En el caso de la empresa Dirección de Obras, S.A., consideramos que si cumple con los requisitos mínimos obligatorios sustentado en los siguientes hechos:

Que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, el orden de prelación de las normativas vinculadas con la celebración de procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general, es el siguiente: normas constitucionales, normativas de contratación pública (leyes, decretos, otros), pliegos de cargos y los contratos.

Primeramente, es importante considerar distintos aspectos sobre este tema señalados en nuestra Constitución, tales como:

Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos, además siempre procurar el mayor beneficio para el Estado.

La razón principal para decir que el proponente no cumple se establece porque según esta comisión “se modifican las unidades de las actividades E-1.2.1.1, E-1.2.1.2, E-1.2.1.3 de metros lineales a unidades globales”, sin embargo, al describir la actividad completa, se trata de:

- “Construcción de cobertizo #1 de 3.00 mts. de ancho de acceso del pabellón #1 nuevo a construir af pabellón #2 existente a remodelar”.
- “Construcción de cobertizo #2 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)”
- “Construcción de cobertizo #3 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)”

Las cuales son actividades que pueden expresarse en cualquiera de las dos unidades sin que esto modifique el alcance del contrato y el precio de la propuesta. Adicionalmente en la descripción de la actividad se establece el ancho del cobertizo y remiten al proponente a ver un plano conceptual en donde evidentemente podrá calcular las cantidades sin que esto implique cambios en el alcance o la propuesta. Por otro lado, el requisito sobre este punto establece utilizar “el modelo de desglose de precio” lo que a nuestro criterio se trata de documento de referencia el cual es susceptible de modificaciones para ajustarse a la realidad del proyecto, y más cuando al final del mismo documento presenta notas como “El Desglose de Precios es un accesorio a la propuesta y tiene como único fin el de servir de base para cuantificar las cantidades de obra que se solicitan en el alcance.” y “Cualquier trabajo, servicio o suministro solicitado en el Alcance del proyecto y no listado en este desglose de cantidades es solo una indicación de que no habrá pago directo por dicha actividad, servicio o suministro y que el Precio de la misma deberá ser prorrateado en el resto de los renglones o actividades incluidas en el desglose”, lo que reitera que este instrumento no es motivo para que el proponente deje de cumplir con el objeto o alcance de la obra.

Observación adicional: El Ing. Erick Chavarría hizo una solicitud a la comisión de solicitar a la empresa Dirección de Obras S.A. una aclaración de la propuesta, debido a que aclarase si los errores de unidades y cantidades afectan el alcance de la propuesta y el monto de la oferta, y la comisión de común acuerdo considero no necesaria realizar esta aclaración a la empresa.

... ”

X. SOLICITUDES ESPECIALES

La recurrente, Dirección de Obras, S.A., y el tercerista, Consorcio Juntos por el Cantón, presentaron escritos denominados “Solicitud Especial”, los cuales fueron recibidos por insistencia el 30 de enero de 2026 y publicados en *PanamaCompra*; así mismo fueron incorporados en el expediente jurídico.

XI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006¹², procedemos al análisis con base en los criterios que a continuación se exponen, teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa

¹² Véase el segundo párrafo del artículo 159 de la Ley 22 de 2006.



es una *Licitación por mejor valor*, dispuesta en el artículo 59 de la Ley 22 de 2006, que a la letra 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.

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.

- ...
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". (El subrayado es nuestro).

B. Criterios de interpretación

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial".

"Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación".

2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

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

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por la recurrente hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la



impugnación ante este Tribunal Colegiado.

C. Cargos en contra del Informe de la Comisión Evaluadora

De conformidad con lo planteado previamente, el recurso de impugnación se centró en desconformidades con la valoración realizada por la Comisión Evaluadora, a través de su Informe de 28 de octubre de 2025 (3er informe), en el que señaló que la propuesta de la empresa Dirección de Obras, S.A., debía ser desestimada en el proceso de evaluación, por no cumplir con los requisitos técnicos y legales exigidos. Veamos dicho informe, en lo medular:

“ ...
En cumplimiento de la Resolución N° 610 del 21 de octubre de 2025, se procedió a realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta recibida por la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS S.A.**:

No.	Nombre del Documento	DIRECCIÓN DE OBRAS S.A. (Cumple / No Cumple)
1	Desglose de Precios	No cumple

La Comisión Evaluadora, en ejercicio de sus funciones conforme a lo establecido en el Pliego de Cargos y la Ley 22 de 2006, modificada por la Ley 153 de 2020, ha realizado una revisión detallada del contenido de la propuesta económica presentada por **DIRECCIÓN DE OBRAS S.A.** y en particular del formulario de desglose de precios que forma parte de esta.

Durante el análisis se ha verificado la presencia de errores aritméticos en diversos ítems del desglose de precios, específicamente diferencias que superan el margen de redondeo (más de un centavo de balboa), siendo algunos casos de hasta tres centavos.

A juicio de esta Comisión, los errores detectados corresponden a varios tipos de errores aritméticos (multiplicación en renglones, sumatorias en columnas, y las sumas de subtotales), lo cual afecta directamente la coherencia y exactitud del análisis económico de la propuesta.

En este sentido, se reitera lo dispuesto en el artículo 84 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020, reglamentario de la Ley de Contrataciones Públicas, el cual permite la corrección de errores aritméticos siempre que no se distorsione el precio total ofertado ni el contenido esencial de la propuesta. Asimismo, en diversos pronunciamientos entre ellos la Resolución DGCP-DF-2021-027 la Dirección General de Contrataciones Públicas ha reiterado que las correcciones aritméticas son admisibles únicamente cuando no comprometen la integridad de la propuesta ni modifican su sentido económico.

CUADRO COMPARATIVO DE SUBTOTALES DEL DESGLOSE DE PRECIOS DE LA COMISIÓN EVALUADORA VS DIRECCIÓN DE OBRAS S.A.

DESCRIPCIÓN	A	B	C
A-Subtotal de Estudios y Planes	B/.128,000.00	B/.128,000.00	
B-Subtotal de Diseños y Planos	B/.487,031.98	B/.487,031.98	
C-Subtotal de Obras Preliminares	B/.1,262,084.81	B/.1,262,084.81	
D-Subtotal de Infraestructura	B/.4,267,815.63	B/.4,267,815.63	
E-Subtotal de Construcciones Nuevas	B/.7,068,276.38	B/.7,068,276.38	
F-Subtotal de Sistemas	B/.1,464,944.83	B/.1,464,944.86	B/.0.03
G- Subtotal de Remodelaciones	B/.479,760.97	B/.479,760.97	
H-Jardinería	B/.69,772.50	B/.69,772.50	
I-Obras de Cierre	B/.6,893.26	B/.6,893.26	
Subtotal de Obras de Cierre	B/.15,234,580.36	B/.15,234,580.37	B/.0.01
ITBMS (7%)	B/.1,066,420.63	B/.1,066,420.63	
Precio total del Proyecto	B/.16,301,000.99	B/.16,301,001.00	

A-Sumatoria realizada por la Comisión Evaluadora de la columna de totales del desglose de precios
B-Propuesta económica presentada por el proponente Dirección de Obras S.A.
C-Diferencia entre las columnas A y B

Por tanto, esta Comisión concluye que los errores aritméticos observados en la propuesta de **DIRECCIÓN DE OBRAS S.A.** no son subsanables, toda vez que:

- Se presentan de forma reiterada y no atribuibles a redondeo decimal.
- Indican un posible error de formulación o aplicación incorrecta de criterios de cálculo.



En consecuencia, esta Comisión considera que la propuesta presentada por DIRECCIÓN DE OBRAS S.A. debe ser desestimada en el proceso de evaluación, al no cumplir con los requisitos de precisión técnica y legal exigidos por la normativa aplicable.

Como resultado de esta verificación parcial, esta Comisión Evaluadora, de acuerdo con 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 luego de aplicar la metodología de ponderación consignada en el pliego de cargos, ha determinado que los puntajes finales de cada una de las propuestas es el siguiente:

No.	Proponente	Puntaje total obtenido
1	Consortio Juntos Por El Canton	91.9

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Evaluadora, suscribe el presente informe parcial, dado en la Ciudad de Panamá, a los 28 días del mes de octubre de 2025.
...

Como quiera que las discrepancias acusadas por la actora guardan relación con el cumplimiento o no del *Desglose de precio* presentado por la empresa Dirección de Obras, S.A., veamos el requisito del pliego de cargos en análisis:

Otros requisitos		
N°	Nombre documento	Subsanable
1	Desglose de Precios. El desglose de precios deberá presentarse de acuerdo con el formulario o modelo adjunto en este pliego de cargos, el cual se presentará en copia digital y debe estar firmado por el representante legal de la empresa con su puño y letra o en su defecto por la persona que en ese momento tenga la facultad de representación legal de la empresa, además debe estar sellado y firmado por el profesional idóneo de la empresa (según modelo adjunto en el capítulo IV). El desglose debe indicar las unidades de medida, cantidades, precio unitario, totales por renglón, y gran total. Además, debe incluir el Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS).	No

En atención a las argumentaciones de las partes, así como de lo planteado por la tercerista, este Tribunal anuló el Informe parcial de 28 de octubre de 2025 y, posteriormente, anuló el Informe parcial de 14 de enero de 2026, encargando a una Nueva Comisión Evaluadora la revisión integral de las propuestas presentadas por la recurrente, Dirección de Obras, S.A., y el adjudicatario, Consortio Juntos por el Cantón.

Vale destacar que las medidas previas dictadas dentro del presente recurso obedecen a las facultades otorgadas por la Ley de Contrataciones Públicas, al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en su rol de ente de control, atendiendo a que los informes anulados fueron realizados en contravención al pliego de cargos y al ordenamiento jurídico. Veamos:

“Artículo 69. Modificación del informe. El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que por mandamiento del representante legal de la entidad, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos, para lo cual deberán indicar en la respectiva resolución los incumplimientos de los requisitos legales y/o formales del pliego de cargos y de la ley que han sido infringidos por la comisión.

La verificación o evaluación de las propuestas es competencia exclusiva de las comisiones, por lo que el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no podrá modificar el informe sin



enviarlo a los comisionados, así como tampoco podrá emitir la decisión sin ordenar a la misma comisión o a una nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial de las propuestas.

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente.

La comisión en el nuevo informe deberá fundamentar las razones por las cuales considera que los proponentes cumplen o no con los requisitos del pliego de cargos.

En el evento de que la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas haya ordenado la emisión de un nuevo informe de comisión por haberse declarado que el informe inicial se redactó en contravención a la ley o el pliego de cargos, y la comisión correspondiente emita un nuevo informe con las mismas falencias, **aquellas entidades de control designarán a nuevos comisionados**". (El subrayado es nuestro).

Importa tener presente que, en el acto público en estudio, se ha contado con múltiples Informes de Evaluación, disímiles uno de otros, sumado a los incumplimientos de la entidad y la comisión, expuestos previamente.

Pues bien, tal como se expuso en el apartado **IX. NUEVO INFORME DE COMISIÓN EVALUADORA**, en el Informe de 29 de enero de 2026, la nueva comisión señaló que las propuestas presentadas por la empresa Dirección de Obras, S.A. y el Consorcio Juntos por el Cantón, no cumplieron los requisitos mínimos obligatorios, por lo que no fueron evaluadas de conformidad con la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos.

Veamos de puntualmente los requisitos que, de acuerdo con la Comisión, fueron incumplidos por dichas propuestas:

1. Dirección de Obras, S.A.

La Nueva Comisión Evaluadora, en su Informe de 29 de enero de 2026, con relación al Desglose de Precio presentado por la empresa Dirección de Obras, S.A., indicó lo siguiente:

" ...

No Cumple

El proponente no cumple con el desglose de precio establecido en la adenda N°1 AL PLIEGO DE CARGOS del Acto Público No.2025-0-07-0-08-LV-051073 y confirmado en el pliego consolidado subido en Panama Compras el 22 de julio del 2025. Y en donde se modifican las unidades de las actividades E 1.2.1.1, E-1.2.1.2, E-1.2.1.3 de metros lineales a unidades globales y de igual forma se modifican en esta adenda cantidades para estas 3 actividades.

Consideramos que al no regirse con lo indicado en la adenda y el desglose de precio, los proponentes no están en igualdad de condiciones, debido a que el otro proponente siguió la adenda indicada por la entidad, siguiendo el numeral 18 del artículo 21, de la Ley 22 de 2006 **Obligaciones de las entidades contratantes**: "Suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita a los proponentes hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones".

Veamos el Desglose de precios presentado por la empresa Dirección de Obras, S.A., en cuanto a los renglones indicados por la Comisión:



E-1.2	CIRCULACIÓN PEATONAL				
E-1.2.1	COBERTIZOS DE CONCRETO. (Cobertizos #1, #2 y #3)				
E-1.2.1.1	Construcción de cobertizo #1 de 3.00 mts. de ancho de acceso del pabellón #1 nuevo a construir al pabellón #2 existente a remodelar	m	177.80	B/ 750.00	B/ 133,347.00
E-1.2.1.2	Construcción de cobertizo #2 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	m	76.20	B/ 750.00	B/ 57,150.00
E-1.2.1.3	Construcción de cobertizo #3 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	m	35.00	B/ 750.00	B/ 26,250.00

En contraste, veamos el formulario de Desglose de precio incluido en el pliego de cargos consolidado, publicado el 22 de julio de 2025 en *PanamaCompra*, posterior a la Adenda N°1:

E-1.2	CIRCULACIÓN PEATONAL				
E-1.2.1	COBERTIZOS DE CONCRETO. (Cobertizos #1, #2 y #3)				
E-1.2.1.1	Construcción de cobertizo #1 de 3.00 mts. de ancho de acceso del pabellón #1 nuevo a construir al pabellón #2 existente a remodelar	global	1.00		
E-1.2.1.2	Construcción de cobertizo #2 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	global	1.00		
E-1.2.1.3	Construcción de cobertizo #3 de 3.00 mts. de ancho o (ver plano conceptual)	global	1.00		

Lo anterior evidencia que le asiste razón a la Comisión cuando en su informe indicó que el Desglose de precio aportado por la proponente Dirección de Obras, S.A. no se ajustó a las modificaciones del pliego de cargos, las cuales fueron oportuna y debidamente publicadas por la entidad en *PanamaCompra*.

Ahora bien, aclaramos que el Informe rendido por la Nueva Comisión Evaluadora, se ajustó a lo normado en el artículo 69 de la Ley 22 de 2006, antes citado, toda vez que fue conformada por un número impar (5) de integrantes y, en ese sentido, la decisión fue adoptada por la mayoría de los integrantes (3 de 5), en atención al último párrafo del artículo 68 de la Ley 22 de 2006, sobre el funcionamiento de la comisión evaluadora. Veamos:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.

...

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión. La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados”. (Lo subrayado es del Tribunal).

El artículo arriba citado indica que la comisión debe presentar su evaluación mediante un informe debidamente motivado, con la firma de los miembros de la comisión y cuando algún integrante no comparta la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones que lo hacen disentir; en todo caso, de manera expresa establece que la decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados, tal como ocurrió dentro del presente caso, en el que la minoría señaló las razones por las que no compartió la decisión de mayoría¹³.

Para concluir, este Tribunal estima importante realizar algunos señalamientos adicionales al Desglose de precio de la empresa proponente Dirección de Obras, S.A., a propósito de lo indicado por la Comisión, en el sentido que no se ajustó a las modificaciones del pliego de cargos, introducidas por la Adenda.

¹³ Véase el Informe de Minoría citado a foja 11 de la presente resolución.



A continuación, veamos los renglones E-1.1.1 y E-1.1.2 del Desglose de precio presentado por Dirección de Obras, S.A.

E.	CONSTRUCCIONES NUEVAS				
E-1	ÁREAS DE CIRCULACIÓN HORIZONTAL				
E-1.1	CIRCULACIÓN VEHICULAR. (Estacionamientos #1 y #2)				
E-1.1.1	Construcción de área de estacionamientos #1 (ver plano conceptual)	m²	644.20	B/.350.00	B/.225,470.00
E-1.1.2	Construcción de área de estacionamientos #2 (ver plano conceptual)	m²	644.20	B/.350.00	B/.225,470.00

En contraste con lo anterior, veamos dichos reglones tal como fueron establecidos en el pliego de cargos consolidado, es decir, con las modificaciones introducidas por la entidad a través de la Adenda.

E.	CONSTRUCCIONES NUEVAS				
E-1	ÁREAS DE CIRCULACIÓN HORIZONTAL				
E-1.1	CIRCULACIÓN VEHICULAR. (Estacionamientos #1 y #2)				
E-1.1.1	Construcción de área de estacionamientos #1 (ver plano conceptual)	m²	1,610.74		
E-1.1.2	Construcción de área de estacionamientos #2 (ver plano conceptual)	m²	30.77		

Para una mejor comprensión, veamos puntualmente las diferencias entre los requerido por la entidad, por medio de la Adenda N°1 y el pliego de cargos consolidado, y lo consignado por Dirección de Obras, S.A. en su Desglose de precio:

Renglón	Descripción	Adenda - Metraje solicitado por MEDUCA	Metraje propuesto por Dirección de Obras
E-1.1.1	Construcción de área de estacionamiento #1	1,610.74 m²	644.20m²
E-1.1.2	Construcción de área de estacionamiento #2	30.77m2	644.20m²

Renglón	Descripción	Cantidad solicitada por MEDUCA	Cantidad propuesta por Dirección de Obras, S.A.
E-1.2.1.1	Construcción de cobertizo #1	1.00	177.80
E-1.2.1.2	Construcción de cobertizo #2	1.00	76.20
E-1.2.1.3	Construcción de cobertizo #3	1.00	35.00

(Elaborado por este Tribunal).

Es evidente que existen diferencias en el Desglose de precio presentado por Dirección de Obras, S.A., que en lo referente a los renglones E-1.1.1 y E-1.1.2 trata del metraje de los estacionamientos a construir, y que en el caso hipotético de que la norma permitiera la corrección, alteraría el precio ofertado por la proponente, toda vez que su precio unitario (B/.350.00) sería multiplicado por 1,610.74 (m²) en el renglón E-1.1.1, dando como resultado B/.563,759.00, frente a los B/.225,470.00 ofertados en ese renglón por la proponente, igual suerte correría el renglón E-1.1.2.

Con respecto a los renglones E-1.2.1.1, E-1.2.1.2 y E-1.2.1.3, se observa que la entidad solicitó 1 (cantidad) en cada renglón, sin embargo, la recurrente plasmó en cantidad 177.80, 76.20 y 35.00, respectivamente, lo que es más que evidente que esos ítems no se corresponden con lo solicitado y en caso de corrección, alteraría significativamente el precio total ofertado.



En ese sentido, resulta importante referirnos al artículo 84 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, sobre Aclaración o correcciones aritméticas de la propuesta. Veamos:

“Artículo 84. Aclaración o correcciones aritméticas de la propuesta. La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta. En ningún caso las aclaraciones conllevarán la modificación de documentos previamente aportados que conforman la propuesta, ni la distorsión del precio u objeto ofertado en la propuesta original.

También se podrá corregir el formulario de desglose de precios, por existir errores aritméticos, siempre que no se distorsione el precio total ofertado por renglón, si la adjudicación es por renglón, o el precio global, cuando la adjudicación sea global.
Cuando el precio total u objeto se distorsione, la propuesta no podrá ser considerada para efecto de la adjudicación”. (El subrayado es del Tribunal).

El Informe de la Comisión Evaluadora de 29 de enero de 2026, nos permite concluir que no le asiste razón a la recurrente, en cuanto a que su Desglose de precio, en conjunto con la aclaración que remitió oportunamente, cumplen el pliego de cargos, pues como se ha demostrado contiene diferencias e inconsistencias importantes con lo solicitado por la entidad en el pliego de cargos.

2. Consorcio Juntos por el Cantón

Con respecto a la propuesta presentada por el Consorcio Juntos por el Cantón, la Nueva Comisión Evaluadora en su Informe de 29 de enero de 2026, señaló lo siguiente:

“ ...

No Cumple

Los estados financieros fueron presentados; sin embargo, no incluyen el informe de opinión del auditor independiente con su firma responsable que es un requisito indispensable para otorgarle el carácter de auditado”.

Veamos dicho requisito en el pliego de cargos consolidado:

N°	Requisito/documento	Subsanable
8	Estados Financieros. El proponente deberá suministrar los Estados Financieros Completos de los años 2023 y 2024, <u>auditado</u> por una firma de Contadores Públicos Autorizados, o un Contador Público Autorizado. Los Estados Financieros deberán demostrar un nivel de facturación anual superior a DOS MILLONES (B/. 2,000,000.00), en cada periodo fiscal. Se verificará su capacidad financiera de acuerdo a los siguientes índices: • Índice de liquidez, el cual debe ser igual o mayor a 0.8: Este índice se calculará con los datos mostrados en los estados financieros de la empresa correspondiente, debidamente auditados, legalizados y presentados por el proponente de la siguiente manera: $I.L. = \frac{\text{Activos Corrientes}}{\text{Pasivos Corrientes}}$ • Nivel de endeudamiento, debe ser igual o menor de 0.8: Este se calculará con los datos mostrados en los estados financieros de la empresa correspondiente, debidamente auditados, legalizados y presentados por el proponente de la siguiente manera: $N.E. = \frac{\text{Total de Pasivos}}{\text{Total de Activos}}$	NO



• Capital de Trabajo, debe ser mayor o igual al 30% del monto propuesto para este proyecto: El cálculo del capital de trabajo será en base al Estado Financiero correspondiente al 2024 de los Proponentes. Será calculado con los datos mostrados en el estado financiero del año 2024 de la empresa correspondiente, debidamente auditado, legalizado y presentado por el Proponente de la siguiente manera: C.T.2024 = Activos Circulante 2024 – Pasivos Circulantes2024 Este requisito podrá presentarse en copia digital. Si el Proponente es una asociación accidental o consorcio, uno de los miembros del mismo podrá presentar este requisito. Nota: La comisión evaluadora podrá requerir a los proponentes la declaración de renta de ambos periodos fiscales en caso de tener alguna duda u observación.	
--	--

Visto lo anterior y como quiera que el proponente Consorcio Juntos por el Cantón, adjuntó sus estados financieros, en *PanamaCompra*, como documentación confidencial en el archivo denominado “22.ESTADOS_FINANCIEROS_001.pdf”, este Tribunal no revelará la información financiera contenida en dichos informes, sin embargo, nos referiremos, en parte, al contenido del archivo ya que forma parte de su propuesta y precisamente luego de haber sido analizados por la Nueva Comisión Evaluadora, esta determinó mediante su Informe de 29 de enero de 2026, que no se ajustaron al pliego de cargos.

Veamos captura de pantalla en donde se muestra el archivo contentivo de los Estados Financieros, presentados por Consorcio Juntos por el Cantón, que fuera estudiado por los nuevos comisionados:

	
Documentos adjuntos	
Tipo documento	Documento
Otros Documentos	1.FIANZA DE PROPUESTA.pdf
Otros Documentos	3.DECLARACION DE ACCIONES NOMINATIVAS_001.pdf
Otros Documentos	4.PODER DE REPRESENTACION_001.pdf
Otros Documentos	5.PAZ Y SALVO DE DGI_001.pdf
Otros Documentos	6.PAZ Y SALVO DE CSS_001.pdf
Otros Documentos	7.DECLARACION DE MEDIDAS DE RETORSION_001.pdf
Otros Documentos	8.Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura_001.pdf
Otros Documentos	9.AVISO DE OPERACION_001.pdf
Otros Documentos	10.INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR.pdf
Otros Documentos	11.PAZ Y SALVO DE MINISTERIO DE AMBIENTE_001.pdf
Otros Documentos	12. CARTA DE COMPROMISO VERDE_001.pdf
Otros Documentos	13.CARTA DE ADHESION A PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD_001.pdf
Otros Documentos	14.PACTO DE INTEGRIDAD.pdf
Otros Documentos	16..CARTA DE INTENCION DE FINANCIAMIENTO.pdf
Otros Documentos	17.CARTA DE REFERENCIA BANCARIA.pdf
Otros Documentos	19.LISTADO DEL PERSONAL TECNICO.pdf
Estados Financieros	22.ESTADOS FINANCIEROS_001.pdf
Otros Documentos	PORTADA E INDICE_001.pdf

Tal como fue citado previamente, el requisito sobre la presentación de Estados financieros señala que “*El proponente deberá suministrar los Estados Financieros Completos de los años 2023 y 2024, auditado por una firma de Contadores Públicos Autorizados, o un Contador Público Autorizado...*”.

Adicional a la información propiamente financiera, el Consorcio Juntos por el Cantón aportó lo siguiente:



CONSORCIO JUNTOS POR
EL CANTON



22. Estados Financieros.



CONSULTORES GERENCIALES, S.A.

ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A
(ASOCSA)

ESTADOS FINANCIEROS COMPARATIVOS

Por los doce meses terminados al 31 de Diciembre de los
años 2023 y 2022

Con informe de los Auditores Independientes

CONSULTORES GERENCIALES, S.A.

Sistemas y procesos
Controles Gerenciales
Capacitación
Asesoría Financiera
Asesoría Fiscal

AVENIDA BALBOA CALLE NO. 42 Y
COLOMBIA,
TORRE RAC. (TORRE MENOR)
PISO 4 - OFICINA 4
TELÉFONO (507) 3853211



Panamá, 07 de Abril del 2025

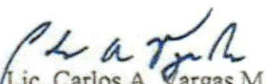
Sres.
Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A (ASOCSA)
Panamá, R.P.

Estimado Señores:

Adjunto a la presente encontrará los Estados Financieros por los años terminados al 31 de Diciembre de 2024 y 2023 de Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A (ASOCSA), para uso de la gerencia, los cuales son presentados de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera en base a la información suministrada por la administración.



Atentamente,


Lic. Carlos A. Vargas M.
C.P.A. #4077
Socio Director

Lic. Carlos A. Vargas M.
Ced: 8-397-717
C.P.A. #4077
Firma: 



CONSULTORES GERENCIALES, S.A.

**ADMINISTRACION Y SUPERVISION DE OBRAS
CIVILES, S.A.(ASOCSA)
ESTADOS FINANCIEROS COMPARATIVOS**

Por los años terminados al 31 de Diciembre del año 2024 y 2023

CONSULTORES GERENCIALES, S.A.

Sistemas y procesos
Controles Gerenciales
Capacitación
Asesoría Financiera
Asesoría Fiscal

AVENIDA BALBOA, CALLE NO. 42 Y
COLOMBIA,
TORRE BAC. (TORRE MENOR)
PISO 4 - OFICINA 4
TELÉFONO (507) 3853211



Panamá, 07 de Abril del 2025

Sres.
Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A (ASOCSA)
Panamá, R.P.

Estimado Señores:

Adjunto a la presente encontrará los Estados Financieros por los años terminados al 31 de Diciembre de 2024 y 2023 de Administración y Supervisión de Obras Civiles, S.A (ASOCSA), para uso de la gerencia, los cuales son presentados de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera en base a la información suministrada por la administración.

Atentamente,


Lic. Carlos A. Vargas M.
C.P.A. #4077
Socio Director

Lic. Carlos A. Vargas M.
Ced: 8-397-717
C.P.A. #4077
Firma: 



El Suscrito:  JORGE E. GANTES S. Notario

Como se pudo observar, en la documentación “ESTADOS FINANCIEROS COMPARATIVOS Por los doce meses terminados al 31 de Diciembre de los años 2023 y 2022”, se indicó: “Con informe de los Auditores Independientes”¹⁴, sin embargo, el referido informe de los auditores, es decir, la auditoría realizada a los Estados financieros no fue anexada, no existen evidencias de que los Estados

¹⁴ Véase a foja 21 de la presente resolución.



Financieros referidos hayan sido auditados, de conformidad con lo exigido en el pliego de cargos.

En adición a lo antes indicado, el referido “ESTADOS FINANCIEROS COMPARATIVOS Por los doce meses terminados al 31 de Diciembre de los años 2023 y 2022 Con informe de los Auditores Independientes”, como bien lo dice, trata de estados financieros comparativos entre los años 2022 y 2023, y en el pliego se solicitó Estados financieros completos auditados de los años 2023 y 2024, por lo cual aun si estuvieran auditados, lo cual no consta, no corresponden a los años solicitados (2023 y 2024), adicional a que es un comparativo y no estados financieros completos.

La Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado, establece que, entre otros, son actos propios de la profesión de contador público autorizado el registro sistemático de las transacciones financieras, económicas y patrimoniales, así como el análisis de información y documentos mediante cualquier método de estas transacciones; la **auditoría externa**, el dictamen o refrendo de los estados financieros, contraloría, **auditoría interna**, tesorería y presupuesto¹⁵.

Cabe destacar que los Estados financieros aportados por el Consorcio Juntos por el Cantón, fueron elaborados por Consultores Gerenciales, S.A., según se observó previamente.

En ese orden de ideas, la mencionada excerta legal en su artículo 3 señala que, en los servicios de auditoría externa, la responsabilidad del contador público autorizado solo se limita a la opinión que este expresa sobre los estados financieros básicos u otra información financiera que sean sometidos a su examen, así como otros trabajos de aseguramiento, de conformidad con las normas de auditoría establecidas de acuerdo con la jurisdicción.

Ahora bien, en el Parágrafo 1 del artículo 22 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, se señala lo siguiente:

“**Parágrafo 1.** Se adoptan como propias y de aplicación en la República de Panamá:

1. Las Normas Internacionales de Información Financiera y la Norma Internacional de Información Financiera para Empresas Pequeñas o Medianas (Pymes) emitidas y que emita el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, organismo independiente establecido para promulgar normas contables de aplicación mundial.
2. Las Normas y Guías Internacionales de Auditoría emitidas y que emita el Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores para las auditorías de estados financieros.
3. Las Normas y Guías Internacionales de Auditoría emitidas y que emita el Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para las auditorías gubernamentales.
4. Las Normas y Guías Internacionales de Auditoría emitidas y que emita el Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría del Instituto de Auditores Internos, Inc. para las auditorías internas”.

En ese sentido, tenemos que las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) son un conjunto de estándares profesionales que establecen los principios y procedimientos que un auditor debe seguir al realizar una auditoría de estados financieros, las cuales tienen como objetivo unificar y estandarizar la calidad del trabajo de los auditores a nivel mundial.

¹⁵ Véase el artículo 2 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021.



Y es que una auditoría financiera es aquella que transmite una opinión acerca de los estados financieros, sin embargo, reiteramos que en los estados financieros presentados por Consorcio Juntos por el Cantón, no hay constancias de haber sido auditados y por ende mucho menos que la auditoría sea de conformidad a las Normas Internacionales de Auditoría.

En todo caso, vale referirnos al informe de opinión y es que la opinión de auditoría viene a ser la declaración emitida por un auditor, en la que expresa los resultados del examen de los estados financieros que se le presentan y proporciona información crucial sobre los estados financieros, además permite determinar si los estados financieros son correctos o incorrectos, es decir, es la conclusión formal e independiente de un auditor sobre la razonabilidad de los estados financieros, basada en evidencia.

En otras palabras, el auditor no formula los estados financieros, ni los aprueba, sólo emite una opinión sobre si lo expresado en ellos es fiel a la realidad financiera de la empresa de que se trate, de ahí deriva la importancia del requerimiento en el pliego de cargos: estados financieros “auditado”, en concordancia con el artículo 123 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que señala:

“Artículo 123. Capacidad financiera. La capacidad financiera hará referencia a los antecedentes financieros del proponente con el objeto de demostrar una situación contable y financiera, para los cuales se le exigirá a cada proponente que presente sus estados financieros debidamente auditados por un Contador Público Autorizado con idoneidad vigente para ejercer su profesión expedida por la Junta Técnica de Contabilidad o una firma de auditores de reconocido prestigio, que le permita cumplir con las obligaciones que asumirá con la entidad contratante oportunamente.

Cuando los estados financieros hayan sido auditados en el extranjero, dicho auditado deberá estar verificado por un Contador Público Autorizado con idoneidad vigente para ejercer su profesión expedida por la Junta Técnica de Contabilidad o firma de auditores debidamente registrados en la República de Panamá”.

Visto todo lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 5 de abril de 2006, en Acción de Hábeas Data, señaló:

“En este mismo orden de ideas, es necesario también tener claro lo que debe entenderse por estados financieros. Éstos, permiten conocer el estado o situación financiera de una empresa terminado un período fiscal, así como también los resultados económicos producto de sus actividades. Esta información documentada, no sólo sirve para ayudar a tomar decisiones o conocer el estado y progreso de la empresa, sino también la liquidez y respaldo de la misma, y al Estado le permite verificar si la empresa cumple con el pago de impuestos y contribuciones. Hay pues diversos estados financieros como los son el balance general, el estado de resultado, los de flujos de efectivo, estados financieros proyectados, auditados, consolidados, etc. Y son precisamente estas dos últimas clasificaciones de estados financieros, los que nos importan de manera relevante, ya que son los solicitados por el señor Defensor del Pueblo.

A manera de docencia, hay que tener claro que los estados financieros auditados, son aquellos cuya información ha sido debidamente verificada y revisada, donde se ha hecho un estudio de la información en él contenida por parte de contadores; quienes posteriormente emiten una conclusión y opinión sobre la situación financiera-económica de la empresa, sobre sus operaciones, etc. En cuanto a los consolidados podríamos manifestar, que son los que muestran la posición financiera y utilidad de la empresa, los resultados de sus operaciones, lo relativo a su patrimonio, los flujos de efectivos tanto de las matrices como las filiales”. (Lo subrayado es del Tribunal).



En conclusión, ciertamente el requisito del pliego de cargos expresa textualmente que los estados financieros debían ser auditados, lo cual no se evidencia en los presentados por el Consorcio Juntos por el Cantón, como fuera sostenido por la Comisión Evaluadora en su Informe de 29 de enero de 2026.

D. Decisión del Tribunal

Dentro del estudio del presente recurso y según se observa en las constancias visibles en el expediente electrónico del acto público de marras, así como en el expediente jurídico, la parte actora y la tercerista, presentaron solicitudes fuera del término y etapa procesal para ello, de ahí que los mismos se recibieron por insistencia y no fueron objeto de valoración, ni tomados en cuenta en este ni otros pronunciamientos del Tribunal.

Pues bien, la Ley de Contrataciones Públicas, contempla una serie de parámetros que tienen como finalidad garantizar la imparcialidad de las entidades en todas las etapas del procedimiento de selección de contratista, es por lo que *“la adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos”*¹⁶.

Así las cosas, de conformidad con el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*¹⁷, los integrantes de las comisiones están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios del propio pliego de cargos.

Ahora bien, nuestra legislación establece que los Informes de la Comisión deben contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional siendo un elemento indispensable, y en este debe sustentar las razones por la cual forja su examen, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a determinar en su dictamen que las propuestas participantes cumplen o, por el contrario, incumplen las exigencias de la entidad plasmadas en el pliego de cargos, lo cual fue cumplido por la Nueva Comisión Evaluadora en su Informe de 29 de enero de 2026.

Atendiendo a que la verificación o evaluación de las propuestas es competencia exclusiva de las comisiones¹⁸, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, de conformidad con el análisis realizado por la Nueva Comisión Evaluadora en su Informe de 29 de enero de 2026, en apego al pliego de cargos, la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, le ataño **revocar** el acto administrativo impugnado y **declarar desierto** el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor N°2025-0-07-0-08-LV-051073, con fundamento en el artículo 72 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.
3. Si las propuestas presentadas se consideran riesgosas, onerosas o gravosas.
4. Si todas las propuestas presentadas en el acto provienen de un mismo grupo económico de sociedades vinculadas, conforme al numeral 48 del artículo 2.
5. Cuando los postores en un acto de subasta de bienes públicos no hubieran

¹⁶ Véase el Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes.

¹⁷ Ver artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

¹⁸ Véase el segundo párrafo del artículo 69 de la Ley 22 de 2006.



ofertado un precio igual o mayor del valor estimado para el acto, y en el caso de subasta en reversa, no hubieran ofertado un precio igual o menor del precio máximo de referencia.

6. Cuando se considere que las propuestas son contrarias a los intereses públicos.
7. Cuando el objeto de contratación esté contenido en la tienda virtual, y ninguna de las ofertas mejora los precios y condiciones contenidos en él.

Declarado desierto el acto, la entidad pública podrá convocar a un nuevo acto. La nueva convocatoria se realizará con la antelación prevista en el artículo siguiente.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 246 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

“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”.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Resolución N°741 de 1 de diciembre de 2025, mediante el cual el Ministerio de Educación, adjudicó el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor N°2025-0-07-0-08-LV-051073, al Consorcio Juntos por el Cantón, por la suma de dieciocho millones doscientos cincuenta y siete mil novecientos sesenta y cuatro balboas con ochenta y ocho centésimos (B/.18,257,964.88).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público N°2025-0-07-0-08-LV-051073, para “*DEMOLICIONES, DISEÑO, CONSTRUCCIONES NUEVAS Y REMODELACIONES PARA EL INSTITUTO DR. ALFREDO CANTÓN, UBICADO EN EL CORREG. DE MATEO ITURRALDE, DISTRITO DE SAN MIGUELITO, PROVINCIA DE PANAMÁ*” (sic), con precio de referencia de dieciséis millones seiscientos sesenta y cuatro mil novecientos treinta y cinco balboas con cincuenta y un centésimos (B/.16,664,935.51), y onerosidad de 10%, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°FIMI-1250-0 de 9 de diciembre de 2025, expedida por Acerta Compañía de Seguros, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de dos millones cuatrocientos noventa y nueve

mil setecientos cincuenta balboas (B/.2,499,750.00), según la Diligencia de Consignación N°164-2025 de 12 de diciembre de 2025, visible a folio 064 del expediente jurídico.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°208-2025, 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; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable; y Ley 280 de 30 de diciembre de 2021.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544

Firmado digitalmente por
[F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2026.02.05
12:44:09 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

