



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 032-2026

RECORRENTE: CONSTRUCTORA BERNE, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°.DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, emitida por el Ministerio de Ambiente, mediante la cual se declaró desierto el acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA

Resolución No.040-2026-Pleno/TACP de 06 de abril de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas 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 presentados 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 LOS HECHOS RELEVANTES

El 28 de julio de 2025, el Ministerio de Ambiente (en adelante, **MI AMBIENTE**, la entidad licitante o la licitante), convocó el acto público de selección de contratista celebrado bajo la modalidad de licitación pública No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, para el “**SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL**”.

El precio de referencia de ese acto público se estableció en doscientos treinta y siete mil seiscientos ocho balboas con cincuenta y ocho centésimos (B/. 237,608.58), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de las propuestas el 18 de septiembre de 2025, hasta las 10:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 18 de septiembre de 2025, el citado procedimiento contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
RIEGOS DE CHIRIQUÍ, S. A.	B/. 206,028.50
SERVICIOS GENERAL JR	B/. 219,050.00
COBESA (CONSTRUCTORA BERNE, S. A.)	B/. 222,999.99

El 25 de septiembre de 2025, se publicó en el sistema electrónico de contrataciones



públicas "PanamaCompra" (en adelante, el sistema electrónico "PanamaCompra") el informe de subsanación en donde se constató que los proponentes **RIEGOS DE CHIRIQUÍ, S. A.** y **SERVICIOS GENERAL JR**, subsanaron algunos de los documentos que conformaban su propuesta¹.

Posteriormente, se publicaron tres (3) informes de verificación, fechados 25 de septiembre de 2025, 19 de noviembre de 2025, y 27 de enero de 2026; siendo que, en este último, la comisión verificadora recomendó que el acto público se declarara desierto por el presunto incumplimiento de los requisitos y exigencias del pliego de cargos, por parte de todos los proponentes.

En contra del último informe de verificación, la proponente **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.** (en adelante, la recurrente o la parte actora), interpuso un escrito de observaciones ante la entidad, el cual no fue resuelto, confirmándose, de esta forma, la actuación de la comisión verificadora.

En consecuencia, **MI AMBIENTE** emitió la Resolución N°. DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, mediante la cual se declaró desierto el citado acto público.

En contra de ese acto administrativo, la recurrente interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el 05 de marzo de 2026, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, emitida por esta Secretaría General, visible a foja N°. 057 del expediente jurídico.

Por ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, y su reglamento, el Tribunal admitió el recurso de impugnación presentado por **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, a través de la Resolución No. 023-2026-TACP de 06 de marzo de 2026 (Admisión), publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra".

Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante, a fin de que rindiera un informe de conducta, y le remitiera al Tribunal el expediente administrativo contentivo de sus actuaciones. A continuación, se explicitan los cargos y argumentos esbozados por la recurrente en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE

En el escrito de impugnación que nos ocupa, la apoderada legal de **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, le solicita al Tribunal que declare la nulidad absoluta del acto administrativo impugnado, porque "*se aparta de los requisitos y el objeto del acto antes citado*"², y que disponga la anulación parcial del informe de verificación # 3, por "*haber sido sustentado en una interpretación extensiva del pliego de cargos y en la incorporación de exigencias no contempladas en el mismo*"³.

En lo medular, las pretensiones de la recurrente se sustentan en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la comisión verificadora incurrió en una errada verificación de su propuesta, al

¹ En el caso de **RIEGOS DE CHIRIQUÍ, S. A.**, se observa que subsanó su paz y salvo de la Dirección General de Ingresos, y en el caso de **SERVICIOS GENERAL JR**, subsanó ese mismo documento y su paz y salvo de cuota obrera patronal de la Caja de Seguro Social.

² Véase la foja N°. 032 del expediente jurídico.

³ Ídem.



“incorporar, de manera textual dentro del criterio de ‘no cumplimiento de exigencias adicionales que no se encuentran desarrolladas, previstas ni establecidas en el Pliego de Cargos [específicamente, en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, cuyo incumplimiento se le endilga]”.

2. Al respecto, aduce que los integrantes de la comisión, en su informe de verificación # 3, expusieron que *“la experiencia [de los proponentes] deb[ía] incluir las labores constructivas como replanteo y construcción de estructuras metálicas, instalación y mantenimiento de Sistema de riego (sic) por lo que se requ[ería] personal con experiencia en la construcción de la misma estructura”*⁴.

No obstante, para la recurrente, ese cargo de incumplimiento *“difiere de manera sustancial respecto a lo establecido por la entidad en el pliego de cargos, específicamente en el apartado de ‘otros requisitos’ dentro de la estructura correspondiente del pliego de cargo (sic)”*⁵, pues *“[d]el análisis realizado se concluye que, para cumplir con el requisito controvertido era indispensable que la experiencia del personal propuesto se acreditase por un periodo mínimo de cinco (5) años, específicamente en actividades relacionadas con el mantenimiento de viveros o, en su defecto, en actividades que pudieran considerarse similares”*⁶.

3. Por lo anterior, sostiene que las hojas de vida de su personal *“cumplen con el requisito solicitado, acreditando experiencia y competencia técnica en mantenimiento (sic) de viveros, sistemas de riego y labores agrícolas, actividades que guardan relación directa con la naturaleza y finalidad del objeto contractual”*⁷.
4. En base a ello, sostiene que el informe de verificación # 3, así como el acto de declaración de deserción, transgreden los artículos 26, 27, 28, 29, 39 y 58 de la Ley 22 de 2006, relacionados con algunos de los principios de la contratación pública y el procedimiento aplicable a los actos públicos celebrados bajo la modalidad de licitación pública.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, en el sistema electrónico “PanamaCompra”, se publicó el informe de conducta emitido por la entidad, el cual fue requerido a través de la Resolución No. 023-2026/TACP de 06 de marzo de 2026 (Admisión).

No obstante, como el mismo se entregó de forma extemporánea —habida cuenta que se recibió en la Secretaría General del Tribunal el 16 de marzo de 2026—, su contenido no será valorada para la resolución del caso.

IV. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Como se observa en el Informe de Trámite de 16 de marzo de 2026, emitido por la Secretaría General del Tribunal, publicado ese mismo día en el sistema electrónico “PanamaCompra”, se deja constancia de que, en el presente proceso, no hubo alegaciones de terceros.

⁴ Véase la foja N°. 027 del expediente jurídico.

⁵ Véase la foja N°. 030 del expediente jurídico.

⁶ Véase la foja N°. 031 del expediente jurídico.

⁷ Ídem.



V. MEDIDA PREVIA

Mediante la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 (Medida Previa), el Tribunal se pronunció sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por la parte actora y anuló, parcialmente, la verificación realizada por la otrora comisión, por considerar que fue expedida en contravención de lo dispuesto en la ley y el pliego de cargos.

La anulación parcial del informe de verificación expedido dentro del acto, recayó sobre el análisis del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, en donde se determinó que la propuesta presentada por **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, incumplió ese requisito, porque “[l]a experiencia debe incluir las labores constructivas como replanteo y construcción de estructuras metálicas, instalación y mantenimiento de Sistema de riego (sic) por lo que se requiere personal con experiencia en la construcción de la misma estructura y además tener conocimiento en mantenimiento de un sistema instalado”⁸.

Además, a través de esa misma resolución, el Tribunal ordenó la conformación de una nueva comisión verificadora, a fin de que llevara a cabo un análisis parcial de la propuesta de esa empresa, específicamente, en cuanto a los documentos por ella presentados para cumplir el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos.

Para ello, se les concedió a nuevos comisionados un término de tres (3) días hábiles, dentro del cual debían realizar la valoración parcial requerida por el Tribunal; mismo que precluía el martes, 31 de marzo de 2026, conforme a lo indicado en el Oficio N°. 079-2026-TACP de 27 de marzo de 2026, emitido por la Secretaría General, visible a foja N°. 093 del expediente jurídico.

Así, dentro del término correspondiente, la nueva comisión verificadora emitió el informe de análisis parcial requerido por el Tribunal, el cual fue entregado a la Secretaría General del Tribunal el 30 de marzo de 2026, según consta en el sello de recepción visible a foja N°. 106 del expediente jurídico.

A continuación, se exhibe el contenido del referido informe para los efectos de esta decisión:

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 30 de marzo de 2026
Estimado/a: Magistrada Zaira Santamaría de Latorraca

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076 para SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

1. Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 18 de septiembre de 2025 se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta	Fianza de Propuesta (Si aplica)
1	RIEGOS DE CHIRIQUI SA	B/. 206, 028.50	NO APLICA
2	Servicios General JR	B/. 219, 050.00	NO APLICA
3	COBESA	B/. 222, 999.99	NO APLICA

⁸ Véase la foja N°. 052 del expediente jurídico.



En base a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 se procede a la realización de las gestiones correspondientes para la conformación de una NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA, a fin de que verifique el cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, por parte de la propuesta presentada por CONSTRUCTORA BERNE, S.A., para lo cual debe atender el procedimiento establecido en el artículo 58 de la Ley 22 del 2006, cumplimentar lo ordenado por este Tribunal en la parte motiva de esta resolución y emitir un nuevo informe de análisis parcial, debidamente motivado dentro del término correspondiente.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Presentar el CV del personal con un mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimiento de viveros o trabajos similares.	☒	☐	Luego de verificar la documentación aportada del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, concluimos en que la propuesta presentada, cumple con lo solicitado del término mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimiento de viveros o trabajos similares.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **COBESA (CONSTRUCTORA BERNE, S.A.)**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

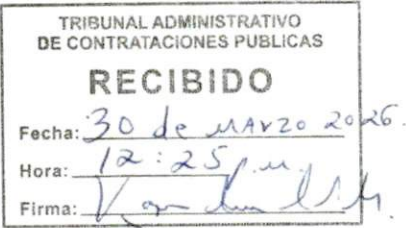
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 30 día(s) del mes de marzo de 2026.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: [Firma]
Nombre: Tistrya Soriano
Cédula: 8-900-976

Firma: [Firma]
Nombre: Ahimara Valdés
Cédula: 8-795-2256

Firma: [Firma]
Nombre: Bernice Rodríguez
Cédula: 8-887-1771



VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de haber exhibido el resultado de la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 (Medida Previa), le corresponde al Tribunal resolver el fondo de la controversia, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

En este sentido, tras la valoración correspondiente, consideramos que lo procedente es revocar los efectos de la Resolución No. DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, emitida por **MIAMBIENTE**, por la que se declaró desierto el acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, y restablecer el derecho vulnerado a la empresa **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, adjudicándole ese acto público.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, el Tribunal, ha llegado a esa conclusión.

a) Análisis de los argumentos esbozados por **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**



En su escrito de impugnación, la recurrente (**CONSTRUCTORA BERNE, S.A.**) manifestó que la otrora comisión incurrió en una errada verificación de su propuesta al determinar que incumplió el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos.

En lo medular, expuso que el cargo de incumplimiento a ella endilgado viola los artículos 26, 27, 28, 29, 39 y 58 de la Ley de 2006, porque *“difiere de manera sustancial respecto a lo establecido por la entidad en el pliego de cargos, específicamente en el apartado de ‘otros requisitos’ dentro de la estructura correspondiente del pliego de cargo (sic)”*⁹

Además, en su recurso, manifestó que *“la redacción del pliego debe garantizar que la información contenida constituya información auténtica, exacta y precisa que permita hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones, orientando a los posibles proponentes sobre la forma en que deben presentar los requisitos exigidos y estableciendo un marco referencia claro para su debido cumplimiento ante la entidad”*¹⁰, y que, por ello, para el cumplimiento del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, *“era indispensable que la experiencia del personal propuesto se acreditase por un periodo mínimo de cinco (5) años, específicamente en actividades relacionadas con el mantenimiento de viveros o, en su defecto, en actividades que pudiera considerarse similares”*¹¹.

Por lo anterior, sostuvo en su escrito que los currículos de su personal calificado *“cumplen con el requisito solicitado, acreditando expediente y competencia técnica en mantenimiento de viveros, sistemas de riego y labores agrícolas, actividades que guardan relación directa con la naturaleza y finalidad del objeto contractual”*¹².

Tomando en cuenta lo antes indicado, el Tribunal expidió la citada resolución de medida previa, en donde dispuso que le asistía razón a la recurrente, cuando indicaba que la otrora comisión incurrió en una errada verificación de su propuesta, pues el cargo de incumplimiento a ella endilgado, no se compadecía con el tenor literal del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos.

Ello, a partir de la interpretación corriente de los términos empleados en ese requisito, el cual no daba pie a interpretar que el personal calificado de los proponentes debía tener experiencia en *“labores constructivas como replanteo y construcción de estructuras metálicas, instalación y mantenimiento de Sistema de riego (sic) por lo que se requiere personal con experiencia en la construcción de la misma estructura”*¹³.

Al respecto, valga recordar que en el punto objeto de la controversia, la entidad licitante, simple y llanamente requirió que los proponentes presentaran lo siguiente:

¹ Presentar CV del personal con un mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimientos de viveros o trabajos similares.

No
subsanable

No obstante, la otrora comisión verificadora, dispuso en su informe de verificación # 3 de 26 de enero de 2026, publicado en el sistema electrónico de contratación públicas “PanamaCompra”, que:

⁹ Véase la foja N°. 030 del expediente jurídico.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Véase la foja N°. 031 del expediente jurídico.

¹² Ídem.

¹³ Véase la foja N°. 052 del expediente jurídico.



MINISTERIO DE
AMBIENTE

MINISTERIO DE AMBIENTE
INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA
SEGUNDA EVALUACIÓN ORDENADO POR LA DGCP

Fecha: 26 de enero de 2026
Estimado/a: Juan Carlos Navarro - Ministro de Ambiente

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076 para SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

[...]

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
[...]				
	Otros requisitos Presentar CV del personal con un mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimientos de viveros o trabajos similares.	☐	☒	El Capítulo dos del Pliego Cargo - Otras Condiciones que deberán ser presentada por los participantes - Ilustra sobre el alcance de los trabajos y lo que implica la adecuación de los viveros. La experiencia debe incluir las labores constructivas como replanteo y construcción de estructuras metálicas, instalación y mantenimiento de Sistema de riego por lo que se requiere personal con experiencia en la construcción de la misma estructura y además tener conocimiento en mantenimiento de un sistema instalado, por lo cual consideramos que el personal presentado no cumple con la experiencia para el desarrollo de los trabajos requeridos.

[...]

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos declarar desierto el acto público toda vez que las propuestas verificadas no cumplen los requisitos del pliego de cargos, o se configura alguna otra de las causales de deserción contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 26 día(s) del mes de enero de 2026.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Nombre: David Ernesto Vergara
Cédula: 8-263-251

Nombre: Gavid Javier Díaz
Cédula: 8-837-1440

Nombre: Javier De Freitas
Cédula: 8-717-1609

Firma:  Firma:  Firma: 

(Lo enmarcado es del Tribunal).

En este orden de ideas, le asiste razón a la recurrente cuando sostiene que la verificación realizada por otrora comisión infringió el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, relacionado con el *principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, pues el cargo de incumplimiento a ella endilgado parece haber modificado el alcance del requisito que nos ocupa.

Sobre el particular, es preciso recordar que el inciso 5 del artículo 28 de la Ley 22 de 2006, establece que los servidores públicos que *“sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos”*. (Lo subrayado es del Tribunal).



Ello significa que, los integrantes de las comisiones tienen el deber de analizar los documentos presentados por los proponentes a la luz de las disposiciones del pliego de cargos; encontrándose impedidos para modificar su alcance o interpretar los términos y las condiciones en ellas pactadas en un sentido contrario a su tenor literal.

Así, al señalar que “[l]a experiencia [del personal calificado de la recurrente] *deb[ía] incluir las labores constructivas como replanteo y construcción de estructuras metálicas, instalación y mantenimiento de Sistema de riego (sic)*”, la otrora comisión se excedió en su labor verificadora, pues introdujo en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, una serie de condiciones que no formaban parte de él.

En íntima relación con el *principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, se encuentran los *principios de eficacia y selección objetiva*, consagrados en el artículo 29 y 21 de la Ley 22 de 2006.

Sobre el primero de esos principios (principio de eficacia), valga señalar que el inciso 1 del artículo 29 de la Ley 22 de 2006, dispone lo siguiente:

Artículo 29. Principio de eficacia. [...]

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales. (Lo subrayado es del Tribunal).

Además, en cuanto al segundo principio, esto es, el de selección objetiva, el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, establece lo que sigue:

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

1. [...]

3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde (sic) a los funcionarios de la entidad licitante. (Lo subrayado es del Tribunal).

Como se observa, las citadas disposiciones le imponen límites a la administración y a los servidores públicos, pues señalan que la adjudicación o la selección de los contratistas deben realizarse en base a “*las normas aplicables a los procedimientos de selección [...] sin añadir requisitos*” (Ley 22 de 2006, artículo 29, inciso 1), o bien, “*con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas*” (Ley 22 de 2006, artículo 21, inciso 3).

Con esto, el legislador, ha buscado limitar la discrecionalidad de los servidores públicos, impidiendo que la selección o la descalificación de las propuestas quede al arbitrio de la administración o se realice de forma subjetiva o antojadiza, al margen de lo dispuesto en el pliego.



Para el Consejo de Estado de Colombia, el *principio de selección objetiva* —que, de nueva cuenta, está íntimamente relacionado con el de responsabilidad— consiste en “la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública” (Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de mayo de 2012, consejera ponente: Ruth Correa Palacio). (Lo subrayado es del Tribunal).

Añade ese órgano jurisdiccional que, la selección objetiva, significa que “la administración está obligada a respetar los principios que la rigen —transparencia, economía y responsabilidad— y los criterios de selección objetiva establecidos en las bases del proceso para la escogencia del contratista al que se le adjudicará el contrato por haber presentado la mejor propuesta, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio, etc., los cuales deberán ser previamente analizados y evaluados por la entidad con arreglo a las condiciones del pliego que rigen el respectivo proceso, con el fin de determinar en forma motivada que la propuesta elegida resulta ser en realidad la más ventajosa”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por todo ello, tanto las entidades licitantes como los integrantes de las comisiones se encuentran obligados a actuar con estricto apego al pliego de cargos, siendo este el principal medio para garantizar que la selección se realice de forma objetiva y que la competencia entre los postores se realice en igualdad de condiciones.

Esto se extrae de los incisos 3 y 4 del artículo 33 de la Ley 22 de 2006, relacionados con el *principio de igualdad de oportunidades de los proponentes*, los cuales disponen lo siguiente:

Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes.

[...]

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. [...]

3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.

4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías. (Lo subrayado es del Tribunal).

Dicho esto, nos corresponde analizar el informe de análisis parcial de 30 de marzo de 2025, emitido con sustento en la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 (Medida Previa), expedida por este Tribunal, en donde se dispuso lo siguiente, respecto del cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, por parte de **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**:



INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 30 de marzo de 2026
Estimado/a: Magistrada Zaira Santamaría de Latorraca

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076 para SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

1. Como se publicó en el Acta de Apertura, el día 18 de septiembre de 2025 se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta	Fianza de Propuesta (Si aplica)
1	RIEGOS DE CHIRIQUI SA	B/. 206, 028.50	NO APLICA
2	Servicios General JR	B/. 219, 050.00	NO APLICA
3	COBESA	B/. 222, 999.99	NO APLICA

En base a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 se procede a la realización de las gestiones correspondientes para la conformación de una NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA, a fin de que verifique el cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, por parte de la propuesta presentada por CONSTRUCTORA BERNE, S.A., para lo cual debe atender el procedimiento establecido en el artículo 58 de la Ley 22 del 2006, cumplimentar lo ordenado por este Tribunal en la parte motiva de esta resolución y emitir un nuevo informe de análisis parcial, debidamente motivado dentro del término correspondiente.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Presentar el CV del personal con un mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimiento de viveros o trabajos similares.	☒	☐	Luego de verificar la documentación aportada del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, concluimos en que la propuesta presentada, cumple con lo solicitado del término mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimiento de viveros o trabajos similares.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **COBESA (CONSTRUCTORA BERNE, S.A.)**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

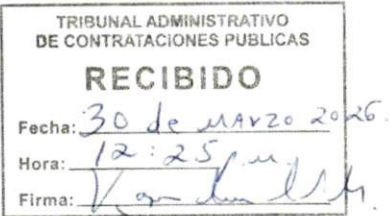
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 30 día(s) del mes de marzo de 2026.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: [Firma]
Nombre: Tistrya Soriano
Cédula: 8-900-976

Firma: [Firma]
Nombre: Ahimara Valdés
Cédula: 8-795-2256

Firma: [Firma]
Nombre: Bernice Rodríguez
Cédula: 8-887-1771



(Lo enmarcado es del Tribunal).

En el citado informe de análisis parcial, los nuevos comisionados indicaron que los documentos aportados por la empresa **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, para atender el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, “*cumple[n] con lo solicitado [por la entidad] del término mínimo de 5 años de experiencia en trabajos de mantenimiento de viveros o trabajos similares*”.



Por ello, lo procedente en revocar la decisión de declaración de deserción del acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, contenida en la Resolución N°. DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, emitida por el Ministerio de Ambiente (**MIAMBIENTE**), y, en su defecto, restablecer el derecho vulnerado a la recurrente (**CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**), en el sentido de adjudicarle ese acto público.

Lo anterior, toda vez que los integrantes de la nueva comisión verificadora recomendaron que “*el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **COBESA (CONSTRUCTORA BERNE, S.A.)**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos*”; siendo que a estos les corresponde la verificación o evaluación de las propuestas, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública.

b) Sobre el establecimiento de requisitos en las “Otras condiciones de la contratación”.

Antes de concluir la presente contienda, el Tribunal se permite hacerle un llamado de atención a la entidad, pues, tal como se anotó en la Resolución No. 015-2026-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2026 (Medida Previa), desatendió las recomendaciones y directrices de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en materia de estructuración del pliego de cargos.

En efecto, del análisis de los informes de verificación # 2 y # 3, fechados 18 de noviembre de 2025, y 27 de enero de 2026, se colige que la otrora comisión verificadora, extrajo los cargos de incumplimiento endilgados a la propuesta de **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, de la sección de “*Otras condiciones de la Contratación*”, visible a fojas N°. 15-26 del pliego de cargos.

En esta, la entidad desglosó las actividades relativas al objeto contractual, determinando el alcance de los trabajos y las áreas en donde se encuentran los viveros que serían objeto de mantenimiento y adecuación.

Sin embargo, la licitante, al realizar ese desglose, lo hizo bajo la forma de “*Otras condiciones de la Contratación*”, señalando que estas debían ser “*presentadas **por los participantes***” (p. 15). (Lo resaltado es del Tribunal).

Esto parece haber inducido a la otrora comisión a considerar que lo dispuesto en esa sección debía ser cumplido por los proponentes, lo que denota una mala estructuración del pliego de cargos, pues el cumplimiento de lo allí indicado no les corresponde a los participantes del acto, sino al adjudicatario o contratista del procedimiento.

De hecho, el lenguaje empleado por la entidad en la pág. 15 del pliego de cargos adjunto, específicamente en la sección de “*Otras condiciones de la Contratación*”, no se compadece con el modelo estandarizado del pliego de cargos elaborado por la DGCP, que, en su pág. 14, establece:

Otras condiciones de la Contratación: <i>[Incluir un cuadro con otras condiciones referentes a la contratación y/o con la forma en que deben cumplirse]</i>
--

Como se observa, el pliego de cargos estandarizado elaborado por la **DGCP**, señala que las entidades pueden “*Incluir un cuadro con otras condiciones **referentes a la contratación y/o con la forma en que deben cumplirse***”. (Lo resaltado es del



Tribunal). En este sentido, no pueden ser considerados como requisitos o condiciones a ser cumplidos por los proponentes, pues se refieren a **condiciones referentes a la contratación**". (Lo resaltado es del Tribunal).

Valga recordar que la **DGCP**, en su *Instructivo de Mejores Prácticas en la Creación de Pliegos de Cargos*, publicado el 9 de julio de 2025, en el sistema electrónico "PanamaCompra", dispuso que las entidades licitantes se encuentran impedidas para: "Colocar en la sección de 'Otras Condiciones de la Contratación' del Pliego de Cargos, exigencias aplicables al proponente y requisitos obligatorios. Los requisitos obligatorios a ser cumplidos por los proponentes se deben incluir en la sección de 'Otros Requisitos' y no en 'Condiciones de la Contratación, ya que esta situación puede causar confusión entre los interesados'" (p. 4). (Lo subrayado es del Tribunal).

Adicionalmente, en la Resolución N°. 958-2021 de 6 de septiembre de 2021, la **DGCP**, se refirió al uso de la sección de "Otras condiciones de la Contratación", señalando lo siguiente:

Que es importante mencionar que las "Condiciones de la Contratación" son solicitudes que hace la entidad al momento de la adjudicación, quiere decir que una vez la entidad licitante tenga el proponente que hará el servicio o la obra este debe cumplir adicionalmente con estos puntos. [...]

Que al analizar lo plasmado en las "Condiciones Especiales", tal y como lo apreciamos en el párrafo anterior podemos constatar que por su naturaleza estos requerimientos se realizan en la ejecución del contrato que es posterior a la escogencia del proponente. Es importante mencionar que la fase contractual no debe verse como requisito obligatorio. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por lo anterior, se insta a la entidad licitante a que adopte medidas correctivas para dar cabal cumplimiento al artículo 21 de la Ley 22 de 2006, cuyo inciso 18, dispone:

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

1. [...]

18. Suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita a los proponentes hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones. Cuando se compruebe que la información suministrada es inexacta y/o falsa y cause un perjuicio para el Estado, se aplicarán las sanciones establecidas en el artículo 18 de esta Ley. (Lo subrayado es del Tribunal).

Esto, sin olvidar que el artículo 39 de la Ley 22 de 2006, concerniente a la estructuración del pliego de cargos, establece:

Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. [...]



3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva. (Lo subrayado es del Tribunal).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Por lo anterior, lo procedente es revocar la Resolución N°. DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, emitida por el Ministerio de Ambiente, mediante la cual se declaró desierto el acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, y restablecer el derecho vulnerado a **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, en el sentido de adjudicarle el citado acto público, por la suma de doscientos veintidós mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa y nueve centésimos (B/. 222,999.99).

Lo anterior, con apego al informe de análisis parcial emitido por la nueva comisión verificadora, en donde se dispuso que la empresa **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, “cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos”¹⁴.

Asimismo, a los fines de la presente decisión, se reproduce el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

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

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

En cuanto a la fianza de recurso de impugnación, el Tribunal, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, estima conveniente su devolución, pues la decisión del recurso presentado por la parte actora ha sido favorable a ella.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Resolución N°. DM-0057-26 de 23 de febrero de 2026, emitida por el Ministerio de Ambiente, mediante la cual se declaró desierto el acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, concerniente al “**SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL**”, por las razones indicadas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado a la recurrente **CONSTRUCTORA BERNE, S. A.**, en el sentido de adjudicarle el acto público No. 2025-0-27-01-15-LP-000076, concerniente al “**SERVICIO PARA LA ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS VIVEROS INSTITUCIONALES UBICADOS A NIVEL NACIONAL**”, por la suma de doscientos veintidós mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa y nueve centésimos (B/. 222,999.99), por lo indicado en la

¹⁴ Véase la foja N°. 106 del expediente jurídico.

parte motiva de esta resolución.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No. FIAN-15300000041378, expedida por la empresa Mapfre Panamá, S. A., por un monto total de veintitrés mil setecientos sesenta balboas con ochenta y seis centésimos (B/. 23,760.86), según la Diligencia de Consignación N°. 020-2026 de 05 de marzo de 2026, visible a foja N°. 054 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER al Ministerio de Ambiente el expediente administrativo físico remitido a este Tribunal, mediante la nota N°. MIAMBIENTE-2026-005642 de 12 de marzo de 2026, visible a foja N°. 069 del expediente jurídico, el cual consta de un (1) tomo con cuatrocientos cuatro (404) fojas útiles.

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

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

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°. 032-2026, 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 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general

Notifíquese y cúmplase,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2026.04.06
10:39:17 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

