



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 055-2026

RECURRENTE: ALTUS ELEVADORES, S.A.

ACTO RECURRIDO: Cuadro de Cotizaciones No. 05 del 24 de marzo de 2026, mediante el cual la Zona Libre de Colón adjudicó el acto público No.2026-2-96-01-03-CM-000843.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO ADOLFO LANDERO.

RESOLUCIÓN No.055-2026-Pleno/TACP 22 de abril de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS EN
"PANAMACOMPRA".

1. El 12 de marzo de 2026, la Zona Libre de Colón, en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "PanamaCompra"¹, Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes en el acto de selección de contratista por Contratación Menor No. 2026-2-96-01-03-CM-000843, para el "SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE ELEVADORES DEL EDIFICIO ADMINISTRATIVO DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN/ REQ.006/ DEPTO. PEC/ DIR. INGENIERIA".
2. El precio de referencia para este acto fue de doce mil doscientos balboas (B/.12,200.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 19 de marzo de 2026, hasta las 10:00 am y su consecuente apertura para las 10:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuestas, el mismo 19 de marzo de 2026, se publicó el Acta de Apertura de Propuestas, suscrita por Yecenia del Cid jefa de Compras y Proveeduría; Sulay Solis, analista de compras; y, Ambar Vasquez, oficinista del Departamento de Programación y Evaluación,

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



en la que se constata que fueron recibidas tres (3) propuestas, en este orden de precios:

Propuesta	Proponente	Valor
1	MIETECSA	B/.5,778.00
2	Altus Elevadores, S.A.	B/.9,514.44
3	Cling Elevadores	B/.10,555.71

- Para el 24 de marzo de 2026, la entidad publicó el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, elaborada por la licenciada Sulay Solís, analista de compras; licenciada, Yecenia del Cid, jefa del Departamento de Compras y Proveeduría; arquitecta Carolina Chong jefa de programación, evaluación y control, en la que se indicó que la empresa MIETECSA (primer mejor precio), cumplía con todos los requisitos del pliego de cargos.
- En consecuencia, la entidad, a través del Cuadro de Cotizaciones No. 05 de 24 de marzo de 2026 publicado ese mismo día, decidió adjudicar el acto público No. 2026-2-96-01-03-CM-000843 a la empresa MIETECSA. (Ver foja de foja 010 del expediente del jurídico).
- Por lo anterior, el 6 de abril de 2026, la firma forense TR2 LAW, actuando en representación judicial de Altus Elevadores, S.A., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra el acto administrativo mencionado ut supra.
- El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos legales admitió el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°036-2026/TACP de 6 de abril de 2026 (Admisión), publicada el 7 de abril de 2026.
- Del recurso se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 030 a foja 032 del expediente jurídico).
- El 10 de abril de 2026, la entidad publicó informe de conducta, suscrito por Luisa Napolitano, gerente general de la Zona Libre de Colón. (Ver de foja 035 a foja 036 del expediente jurídico).
- La entidad, a través de la Nota REF:D.A.D.C.P 06-2026 de 13 de abril de 2024, suscrita por la directora administrativa de la Zona Libre de Colón, Susana Osorio, publicada el 14 de abril de 2026, remitió el Expediente Administrativo conformado por un (1) tomo de setenta y nueve (79) fojas útiles. (Ver de foja 035 hasta 036 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

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

- Asegura la parte actora que, contrario a lo planteado por la entidad en la "Acta de Verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1", la propuesta beneficiada con la adjudicación no cumplió con el requisito del



numeral 4 "Otros requisitos", del pliego de cargos, en el que se exigía la certificación de idoneidad técnica del personal responsable de efectuar los trabajos de mantenimiento².

2. Resaltó que, es imperativo recordar que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) ha sido clara al advertir que "la certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura es el documento oficial en la cual se verificará la vigencia de la idoneidad profesional o licencia temporal renovable que no se encuentren suspendidas y en el caso de registro de empresas, que cumplan con el registro vigente o las ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa pueda ejercer".
3. Indicó que, al observar los documentos aportados por la empresa MIETECOSA, se denota que no fue presentada ninguna "Certificación de Idoneidad" emitida por la Secretaría de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA), del personal técnico encargado de realizar el mantenimiento, sino que fueron presentados erróneamente los carnes de idoneidad de los profesionales junto con sus hojas de vida, en tanto, esta empresa incumple con el requisito del numeral 4 "Otros requisitos", del pliego de cargos.
4. Advierte la recurrente que con lo planteado no se pretende desvirtuar el valor del carné de idoneidad, sino que lo que se solicitó para este requisito específicamente fue la "Certificación de Idoneidad", en ese caso, la junta evaluadora y la entidad cometieron una imprecisión al indicar que la propuesta de MIETECOSA cumplió a cabalidad este requerimiento.
5. En tanto, por haberse consumado una errada valoración de la empresa MIETECOSA, lo correspondiente es revocar el acto administrativo denominado Cuadro de Cotización No.5 del 24 de marzo de 2026, proferido por la Zona Libre de Colón, y se restablezca el derecho adjudicando el presente acto a su representada Altus Elevadores, S.A., quien presentó el menor valor y además cumple a cabalidad con todo lo solicitado en el pliego de cargos.

III. LAS PRUEBAS.

Una vez conocidos los argumentos de la parte actora, lo correspondiente es remitirse al examen y pronunciamiento de las pruebas aducidas en su escrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, aplicable al presente caso, de conformidad con el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Artículo 143 de la Ley 38 de 2000, Procedimiento Administrativo General:

"Artículo 143. La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria".

veamos los elementos de convicción aportados por el recurrente:

² (para mayor orientación el recurrente plasmó una imagen del pliego electrónico con el requisito in comento, véase foja 014 del expediente jurídico)



PRUEBAS

Se aduce como prueba el expediente electrónico contentivo del procedimiento adscrito al Acto Público N°2026-2-96-01-03-CM-000843, cuyo objeto es la contratación de servicios de **"MANTENIMIENTO DE ELEVADORES DEL EDIFICIO ADMINISTRATIVO DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN"**, con un precio de referencia estimado en la suma de **DOCE MIL BALBOAS CON 00/100 CENTÉSIMOS (B/.12,000.00)**.

➤ Examen de las pruebas (admisión).

En cuanto a la única prueba aducida por la actora "expediente electrónico", no podemos olvidar que, por principio de ley, todas las actuaciones generadas por la entidad deben estar respectivamente publicadas en el sistema electrónico *"PanamaCompra"*, y es que, para los efectos legales, estas actuaciones tendrán la misma jerarquía y valor vinculante que se le da a un documento público.

El Decreto 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, en su artículo 265 refiere que, el expediente electrónico (es decir todas las actuaciones publicadas por la entidad), podrá ser utilizado para su labor fiscalizadora, por todo los entes responsables de dirimir controversias, y entre ellos se menciona al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Por lo antes dicho, se debe reconocer y admitir como prueba el expediente electrónico, derivado del acto público de Contratación Menor No. 2026-2-96-01-03-CM-000843.

IV. INFORME DE CONDUCTA.

El 10 de abril de 2026, la entidad publicó su Informe de Conducta, suscrito por la gerente general de la Zona Libre de Colón, Luisa Napolitano (Ver de foja 035 a foja 036 del expediente jurídico), haciendo un recuento de todas las actuaciones del acto, veamos un extracto:

“

...

El 24 de marzo de 2026, personal técnico de la Dirección de Ingeniería y Mantenimiento, verificó los documentos aportados determinando que **MANTENIMIENTOS E INSTALACIONES DE EQUIPOS TECNICOS, S.A. (MIETECSA)** cumplía los requisitos para ser evaluado por mejor valor, dejando a los demás proponentes sin evaluación.

La Entidad Licitante, atendiendo los principios de objetividad y legalidad, revisó las actuaciones y mediante el CUADRO DE COTIZACIONES N°05 de 24 de marzo de 2026 acogió la propuesta de la empresa **MANTENIMIENTOS E INSTALACIONES DE EQUIPOS TECNICOS, S.A. (MIETECSA)** por cumplir con los requisitos exigidos para este acto público

Ante ello, el 6 de abril de 2026, la empresa **ALTUS ELEVADORES, S.A.** presentó Recurso de Impugnación alegando que la empresa **MANTENIMIENTOS E INSTALACIONES DE EQUIPOS TECNICOS, S.A. (MIETECSA)** no cumple con los requisitos mínimos exigidos en el pliego



La empresa ALTUS ELEVADORES, S.A. indica que entre los requisitos la ZONA LIBRE DE COLÓN solicita Certificaciones de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, caso que es contradictorio toda vez que en los Documentos a Presentar con la propuesta en la sección de "Otros requisitos" en el numeral 4 especifica lo siguiente: "4. El proveedor deberá presentar certificaciones de personal idóneo que realice los mantenimientos".

En ninguna sección de las Especificaciones Técnicas ni de las Condiciones Especiales se solicitó de forma explícita, clara y directa la presentación de la Certificación de Idoneidad vigente emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)

El Pliego de Cargos no exige certificaciones vigentes y tampoco que sean emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Dicha decisión se fundamenta en el deber institucional de aplicar criterios uniformes y garantizar la igualdad de trato entre los oferentes.

En cuanto a la capacidad técnica del proponente MIETECSA, quien ostenta la oferta con el precio más favorable, es imperativo señalar que su propuesta cumple integralmente con la finalidad del Pliego de Cargos, toda vez que el proponente aportó una estructura documental robusta que incluye los perfiles del personal encargado de los mantenimientos e incorporó de forma proactiva los carnés de idoneidad de los ingenieros Raúl Herrera y Amable Gutiérrez, demostrando que la ejecución del contrato contará con la supervisión de profesionales reconocidos por las autoridades competentes; por consiguiente, al no haberse exigido de forma taxativa una certificación de idoneidad expedida por la JTIA para el personal técnico operativo.

En consecuencia, cualquier pretensión de descalificación basada en requisitos no contemplados explícitamente vulneraría el principio de estricta legalidad y seguridad jurídica, afectando el interés público y la economía del Estado al intentar rechazar la oferta más económica basándose en un rigorismo formal inexistente en la Ley de la Licitación.

La Zona Libre de Colón actuó en todo momento con estricto apego a los principios de transparencia, legalidad, objetividad, igualdad de trato y debido proceso administrativo.

...

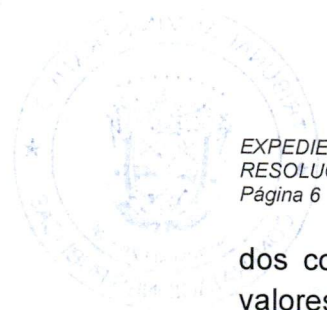
V. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

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

Ahora bien, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, siendo que este recurso de impugnación versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal pasará sin mayor trámite a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras.

Este tipo de acto de selección de contratista: la compra menor, a tenor del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, condiciona la adjudicación a



dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades y, además, con los valores o principios de contratación, como el de eficacia, lo cual se garantiza con el cumplimiento de las reglas técnicas establecidas es en el pliego de cargos.

En este orden de idea, lo consustancial es que además de cumplirse con la presentación formal de ciertos documentos, se asuma el compromiso de suministrar bienes, servicios o infraestructuras de calidad, es decir, debido a las reglas técnicas del pliego de cargos.

2. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.05 del 24 de marzo de 2026 mediante el cual la entidad adjudicó el acto público No.2026-2-96-01-03-CM-000843 a MIETECSA.

Recordemos que esta actuación se sustentó en el Acta de Revisión de Requisitos y especificaciones técnicas³ publicada el 24 de marzo de 2026, suscrita por la licenciada Sulay Solís, analista de compras; licenciada, Yecenia del Cid, jefa del Departamento de Compras y Proveeduría; arquitecta Carolina Chong jefa de programación, evaluación y control, veamos extracto:

“ ...

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	Certificado de existencia del Proponente.	✓		
2	Poder de representación en el acto público de selección de contratista	✓		
3	Paz y Salvo de Renta	✓		
4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión	✓		
6	Aviso de Operaciones	✓		
7	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	El proveedor deberá presentar documento en el que formaliza su propuesta técnica detallada y económica debidamente firmado por el representante legal o su apoderado legalmente constituido. Este documento debe incluir y especificar el término de la garantía por el plazo de un (1) año.	✓		
10	El proponente deberá demostrar que cuenta con tres (3) experiencias previas en la presentación del servicio en el sector público y/o privado, mediante la presentación de copia simple de actas de entrega o aceptación final y en el sector privado deberán ser acreditadas mediante la presentación de copia simple de contratos y/o certificaciones y/o cartas (debidamente expedidas por el cliente y que contengan las generales del servicio concluido).	✓		

³ Véase Acta de Verificación de requisitos y especificaciones técnicas dentro del acto público No. 2026-2-96-01-03-CM-000843.



11	El proveedor deberá entregar escrito en el cual certifica y garantiza a la entidad el cumplimiento de las formalidades y condiciones pactadas en el caso de bienes y servicios de la presente contratación.	✓		
12	El proveedor deberá presentar certificaciones de personal idóneo que realice los mantenimientos.	✓		

Debido a que el proveedor con el monto ofertado más bajo **MIETECSA** si cumplió con las condiciones y exigencias detalladas en el pliego de cargos el cual presentó toda la documentación correctamente; de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Para dar fe de lo actuado por esta Entidad, se suscribe la presente Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas, dado en la Ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de marzo de 2025.

Fundamento legal: Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Firma: Sulay Solís
Nombre: LICDA. SULAY SOLIS
Cargo: ANALISTA DE COMPRAS

Firma: Yecenia Del CID
Nombre: LICDA. YECENIA DEL CID
Cargo: JEFA DEL DEPT. DE COMPRAS & PROVEEDURÍA

Firma: Carolina Chong
Nombre: ARQ. CAROLINA CHONG
Cargo: JEFA DE PROGRAMACION, EVALUACIÓN Y CONTROL

En esa vía, se observa que la entidad cumplió procesalmente con lo exigido en el artículo 94 numeral 6 de Decreto 439 sobre la "Evaluación Técnica" dentro del acto No. 2026-2-96-01-03-CM-000843 y realizó una análisis técnico de los requisitos y especificaciones, por ello, al no identificar pretermisión en el proceso, nos corresponde analizar los argumentos de fondo planteados por el actor y emitir un pronunciamiento.

3. Análisis de los cargos denunciados por el recurrente.

➤ La propuesta de MIETECSA.

En oposición a lo actuado, el respetado recurrente (Altus Elevadores, S.A.) ha planteado que la actuación de la entidad se hizo al margen de la Ley y no se ajustó a lo que se requiere en el pliego de cargos.

En el sentido que la propuesta beneficiada con la adjudicación no cumplió con el requisito del numeral 4 "Otros requisitos", del pliego de cargos, en el que se exigía



la “**certificación de idoneidad técnica**” del personal responsable de efectuar los trabajos de mantenimiento.

Para el recurrente, “**la certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**” es el documento oficial en la cual se verificará la vigencia de la idoneidad profesional o licencia temporal renovable que no se encuentren suspendidas y en el caso de registro de empresas, que cumplan con el registro vigente o las ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa pueda ejercer.

Lo que quiere decir es que, al observar los documentos aportados por la empresa MIETECSA, se denota que no fue presentada ninguna “**Certificación de Idoneidad**” emitida por la Secretaría de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA), del personal técnico encargado de realizar el mantenimiento, sino que fueron presentados erróneamente los carnés de idoneidad de los profesionales junto con sus hojas de vida, en tanto, esta empresa incumple con el requisito del numeral 4 “Otros requisitos”, del pliego de cargos.

Visto el criterio esbozado por el recurrente, se hace necesario escrutar el contenido de este requisito ubicado en otros requisitos numeral 4 del pliego de cargos, sección “Otros requisitos”, con la finalidad de confirmar si se realizó una correcta interpretación y le asiste la razón, veamos:

El requisito No.4 ubicado en “Otros requisitos” textualmente dice:

“El proveedor deberá presentar certificaciones de personal idóneo que realice los mantenimientos”.

A Modo de ampliar más este requerimiento se hace necesario plasmar lo contenido dentro del documento “Requisición y Requisitos” publicado en “PanamaCompra” el 12 de marzo de 2023, el cual señala específicamente en el punto 4 que, el servicio solicitado deberá ser ejecutado exclusivamente por personal técnico especializado e idóneo y para comprobar esto, las empresas deberán presentar las certificaciones de sus idóneos quienes realizarán al trabajo, veamos:

“....

4. PERSONAL TECNICO: El servicio deberá ser ejecutado exclusivamente por personal técnico especializado e idóneo.

...

El proveedor deberá presentar certificaciones de personal idóneo que realice los mantenimientos.

...” (Subraya el Tribunal).

Para cumplir con lo requerido por la entidad, la adjudicataria adjuntó las hojas de vidas en las que se describen los datos y el perfil profesional del personal técnico de la empresa que realizará los mantenimientos. Esta información se puede constatar dentro de la documentación que fue presentada en la propuesta de MIETECSA y reposa dentro del acto No.2026-2-96-01-03-CM-000843.

En esta documentación presentada por MIETECSA se observa la designación del siguiente personal:

- Raul Herrera Tello ingeniero electromecánico, supervisor del Departamento Técnico en los servicios de mantenimientos correctivos y preventivos de



ascensores y escaleras eléctricas con idoneidad 2004-024-053.

- Amable Enrique Gutiérrez G., ingeniero electromecánico y comunicación con idoneidad 2010-038-018.

Con motivo de comprobar la competencia de los profesionales, MIETECSA presentó los carnés de idoneidad, tal como ilustramos:

CARNÉ DE TÉCNICOS IDONEOS DE LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

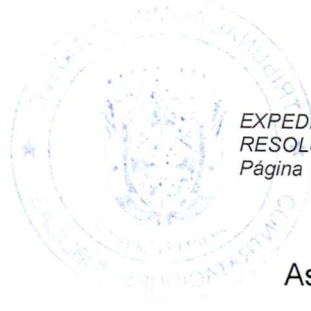


Además de los ingenieros idóneos, la adjudicataria, propuso como técnicos en mantenimiento de ascensores a las siguientes personas:

- Rodrigo Enrique Cruz Cisnero, con 15 años de experiencia;
- Carlos Daniel Sánchez Hernández, con 15 años de experiencia;
- Joel Antonio Pineda Sing, con 8 años de experiencia;
- Reinaldo Romero con 11 años de experiencia;
- Carlos Eduardo Viggiano del Rosario con 7 años de experiencia;
- Adolfo Enrique Riveron con 13 años de experiencia;
- Luis Antonio; Muñoz Jiménez con 7 años de experiencia;
- Edgardi Cruz con 13 años de experiencia;
- Abel Herrera con 15 años de experiencia;
- Víctor Quiroz con 4 años de experiencia;
- Jorge Pedoza con 4 años de experiencia;
- Ramses Polonia con 4 años de experiencia.

Como hemos dicho, este es el personal que estaría a cargo de la prestación del servicio de mantenimiento de los elevadores en la Zona Libre de Colón, ahora bien, es pertinente mencionar que la profesión “Técnico de Elevadores” no consta como reglamentada en la normativa nacional, y esto es comprobable en el sitio electrónico de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)⁴.

⁴Véase enlace <https://www.jtiapanama.org.pa/reglamentacion-de-carreras-para-profesionales-y-tecnicos>.



Así lo hemos verificado:

Reglamentación de carreras para profesionales y técnicos

[Regresar](#)

REGLAMENTACIÓN DE CARRERAS (279)

[Técnico en ascensores](#)

#	Profesión	Código de profesión	Normativa
---	-----------	---------------------	-----------

No obstante, se denota que la empresa ha propuesto a dos ingenieros electrónicos (profesión a fin al servicio solicitado), con su respectivas idoneidades, además de un amplio y robusto equipo que respaldará los trabajos solicitados, en ese sentido, virtualmente se podría decir que el adjudicatario cumplió con lo exigido en el pliego de cargos, en vista de que el sentido literal del requisito era que los “Proveedores” pudieran probar la idoneidad de su personal.

En cuanto al requisito rebatido, hacemos la distinción que la entidad, no identificó la rama del profesional y tampoco indicó el número de profesionales con los que debían contar los proponentes, por ende, se entendería que MIETECSA, pudo probar que sus profesionales son idóneos.

Igualmente, es evidente que el recurrente mantiene una interpretación imprecisa del requisito ya que sostiene que el documento a entregar era la “**Certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**”, no obstante, esta Colegiatura al someterse a la literalidad del “requisito No. 4” colige que su objetivo era probar la **profesionalidad e idoneidad** del personal propuesto. Más adelante plantearemos la diferencia entre la idoneidad y la certificación.

Debemos tener en cuenta que la “Idoneidad Profesional” es ese documento legal que habilita a una persona a ejercer en territorio nacional las profesiones de ingeniería y arquitectura y otras actividades a fines, esto según lo dispuesto en el artículo 1 de Ley 15 de 26 de enero de 1959, esto fue presentado por la adjudicataria para acreditar la pericia de su personal.

Igualmente, la entidad en su Informe de Conducta, suscrito por la gerente general dijo:

“ ...

En ninguna sección de las Especificaciones Técnicas ni de las Condiciones Especiales se solicitó de forma explícita, clara y directa la presentación de la **Certificación de Idoneidad** vigente emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA).

El Pliego de Cargos no exige certificaciones vigentes y tampoco que sean emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Dicha decisión se fundamenta en el deber institucional de aplicar criterios uniformes y garantizar la igualdad de trato entre los oferentes



...” (Subraya el Tribunal).

Hasta este punto, es evidente que MIETECOSA pudo probar el profesionalismo de su personal técnico con la presentación de idoneidades y hojas de vidas de sus trabajos precedentes, no obstante, ello no quiere decir que este Tribunal confirmara esta decisión, ya que estimamos pertinente hacer algunas disquisiciones respecto a la estructuración del pliego en la que se atisba un vicio que pudiera afectar la legalidad de este acto.

4. De la revisión integral del pliego (vicio de nulidad)

Decimos lo anterior, ya que, en parte el recurrente tiene razón al argumentar que es de obligatorio cumplimiento que las empresas participantes de un acto de esta índole⁵ presenten su respectiva “**Certificación vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**”, esto se reglamentó mediante Resolución No. JTIA de 18 de noviembre de 2020, que indica:

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR que todas y cada una de las personas, naturales o jurídicas, que ofrezcan servicios de ingeniería y arquitectura, mediante la conformación de un consorcio o asociación accidental, especialmente en actos públicos del Estado; deberán presentar con su propuesta, la Certificación vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura

De ahí, es conocido que cuando se identifiquen actos que involucren actividades, como, por ejemplo, la solicitada por la entidad, se tenga que revisar y analizar la necesidad y obligatoriedad de colocar en los requisitos obligatorios (o requisitos a entregar con la propuesta). Este requisito:

“Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes, sean personas naturales o jurídicas, que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deberán presentar la Certificación expedida por la JTIA. En el caso de consorcios, los mismos deberán cumplir con lo establecido en la Resolución JTIA No.063 de 18 de noviembre de 2020”. (Subraya el Tribunal).

La Dirección General de Contrataciones Públicas mediante la Circular No. DGCP-DS-DJ-018-2023, insta a las entidades del Estado a verificar la naturaleza de las actividades a fin de que se coloque el requisito de “Certificación o Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en los pliegos, veamos:

Con la finalidad de cumplir con los principios de debido proceso, eficiencia y eficacia en la contratación pública, la Dirección General de Contrataciones Públicas, dispone que las entidades del Estado, bajo el ámbito de aplicación de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, deberán previo a la publicación del pliego de cargos, realizar la adecuada verificación en la página web de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA), a fin de constatar si para la realización del servicio u obra se requiere contar para su ejecución, con el registro, certificación o idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de Panamá.

En virtud de lo anterior, y en cumplimiento de la Ley 15 de 1959, en los procesos de selección de contratista, en el procedimiento excepcional de contratación y en el proceso especial de contratación se deberá cumplir con la normativa vigente.

Las entidades podrán hacer la verificación en el siguiente enlace:

[Reglamentación de carreras para profesionales y técnicos | Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos \(jtiapanama.org.pa\)](https://www.jtiapanama.org.pa/)

⁵ Al remitirnos a las especificaciones del acto No. 2026-2-96-01-03-CM-000843, identificamos actividades de lubricación de cables y rieles, limpieza de cabina, tarjeta eléctrica, panel de control. Estas actividades complejas no pueden ser realizadas por cualquiera empresa sino una especializada en la materia.



Antes de continuar es importante hacer una distinción, la idoneidad de los profesionales, no se puede confundir con la **“Certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura”**, y es que, como bien lo ha planteado la respetada parte actora, la certificación es el documento que realmente nos dice si una empresa que pretende contratar con el Estado se encuentra vigente, no mantiene multas o no está inhabilitada por parte de la JTIA. Lo anterior es con la finalidad de hacer hincapié por qué este requisito es esencial en este tipo de actos.

Y así lo ha dejado claro la propia Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en Nota JTIA de 25 de mayo de 2023, en respuesta al Tribunal por prueba solicitada en Resolución No. 029-2023-PLENO/TACP 23 de mayo de 2023 (Prueba)⁶, veamos:

3. La diferencia entre la Resolución de Idoneidad, o Resolución de empresas y la Certificación de Registro es que mediante las Resoluciones de Idoneidad o de Registro de empresas, se habilita a la persona natural o jurídica a realizar las actividades de ingeniería o arquitectura respectivas, mientras que la certificación establece la vigencia de las resoluciones; es decir si al idóneo se le ha suspendido la idoneidad producto de alguna sanción por faltas a la Ley 15 de 1959; o si la empresa ha actualizado su listado de profesionales idóneos responsables o está siendo investigada producto de alguna denuncia.

Por todo lo planteado, se entiende que sean dos requisitos obligatorios, la idoneidad del personal de la empresa y la certificación de la Junta Técnica, para este tipo de actos como, por ejemplo: mantenimiento de elevadores, es de obligatorio cumplimiento, haciendo la aclaración que estos requisitos deben recaer sobre empresas **participantes**,⁷.

En ese caso, es palmario que la entidad ha omitido insertar previamente el requisito que textualmente advierte “Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes, sean personas naturales o jurídicas, que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deberán presentar la Certificación expedida por la JTIA”,

La entidad, solo se limitó a solicitar a la empresa que pudiera probar la idoneidad de su personal técnico, más no así los registros de idoneidad y certificación de la empresa per se (entiéndase de la persona jurídica haciendo la salvedad la persona jurídica debe estar representada por un idóneo) esto se refuerza con la afirmación de la entidad en su informe de conducta:

“El Pliego de Cargos no exige certificaciones vigentes y tampoco que sean emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Dicha decisión se fundamenta en el deber institucional de aplicar criterios uniformes y garantizar la igualdad de trato entre los oferentes”. (Subraya el Tribunal)

Esta actuación flagela el Principio de igualdad de los proponentes, ya que cada empresa que participó en el acto presentó la información según lo pudieran interpretar, al respecto, no podemos dejar de mencionar que es una obligación de las entidades públicas confeccionar pliegos de cargos objetivos que no transgredan las normas previamente establecidas.

Es decir, si nuestra legislación nacional reconoce este tipo de requisitos como **“Idoneidad de la Junta Técnica y Certificación”**, ningún funcionario podrá so pretexto

⁶ Ver acto público No. 2023-5-86-0-09-CM-000275.

⁷ A manera de orientación véase acto No. 2025-1-95-01-08-CM-001898 “Mantenimiento de los Elevadores de pasajeros y de carga del campus DR. Víctor Levi SASSO”, en este caso se establece este requisito como obligatorio.



de aplicar criterios uniformes omitir requisitos obligatorios, ni mucho menos modificarlos.

Al respecto el numeral 5 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006, nos dice que:

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...

...

5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.

..." (Resalta el Tribunal).

La omisión de este requisito es sin duda un vicio de nulidad que afecta la estructura legal del propio acto, al ampliar, además, la competencia para proponentes que quizás no cumplan con esta exigencia legal (puedan estar multados o inhabilitados) y que podrían hacerse de derechos que no le asisten, pero que participen en el acto sin saberlo, y por ello, lo viable es declarar la nulidad de este acto.

En ese mismo sentido, refiere Hugo A. Olguin, en su obra Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidez y Decaimiento, que "la invalidez representa el estado de un acto que fue emitido en forma irregular, que adoleciendo de vicios en su estructura es írrito al derecho, y por lo tanto debe ser sancionado con su extinción" (Olguin Juarez, 1961, pág. 28).

Por su parte, el Consejo de Estado Colombiano, en Sentencia 2014-02189 de 2019, plantea cuando una irregularidad de un acto administrativo es sustancial, es decir, cuando afecta la estructura central de este:

"Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera como sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que, de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente".

Bajo esa misma lógica, estimamos pertinente repetir las palabras del Magistrado Martin Wilson Chen, quien citando a la obra la Teoría del Contrato Administrativo a la luz de recientes normativas, en la Resolución No.166-2023 Pleno /TACP de 25 de agosto de 2023 (Decisión), indicó:

"La Administración tiene facultades regladas para confeccionar el pliego de cargos, pero esa facultad tiene sus limitaciones y no pueden desarrollarse al margen de la ley, por ello "la Administración solo debe hacer pues lo que le está permitido por ley, de lo contrario, su actuación lesiona la seguridad Jurídica que el derecho debe preservar. Ninguna actuación administrativa es posible sin la previa atribución normativa de la potestad correspondiente para producirla".

5. Otras consideraciones.

Antes de la resolución final de este caso bajo estudio, estimamos realizar un aviso a la entidad en cuanto al requisito No.1 ubicado en "Otros Requisitos" que a su letra dice:



“El proveedor deberá presentar documento en el que formaliza su propuesta técnica detallada y económica debidamente firmado por el representante legal o su apoderado legalmente constituido. Este documento debe incluir y especificar el término de la garantía por el plazo de un (1) año”.

Se deben evitar colocar requisitos “redundantes” que pueden llevar a la confusión a los participantes, en el sentido que, solicitar un documento en el que los proponentes aceptan y formalizan su propuesta riñe con la presunción legal establecida en el artículo 46 de la Ley 22 de 2006, que indica que, todo proponente que participa en un acto está aceptando y comprometiéndose con las disposiciones del pliego, claro está con excepción de los actos que por su cuantía sea necesario la solicitud de fianzas de propuestas, pero este acto al tratarse de una compra menor no requiere de tal rigurosidad.

En esa vía el Instructivo de Mejores Prácticas en la Creación de Pliegos de Cargos para los Procedimientos de Selección de Contratistas⁸, orienta a las entidades públicas a no colocar requisitos que no coadyuven a la selección objetiva de los proponentes y que sean redundantes, veamos:

“ ...

Inclusión de requisitos que no coadyuven a la selección objetiva del proponente, ni a los fines de la contratación inclusión de requisitos que están previstos implícitamente en la Ley o que están intrínsecamente contenidos con la presentación de la propuesta, así como aquellos que no contribuyen a una selección objetiva del proponente.

A continuación, se detallan ejemplos de este tipo de requisitos que son comúnmente incluidos por las entidades licitantes:

- Manifestación de Conocimiento del Pliego de Cargos y la contratación.
- Declaración de compromiso de cumplimiento de la contratación.
- Declaración Jurada de Cumplimiento de obligaciones contractuales emitida por el proponente.
- Tiempo mínimo de constitución de la empresa, comprobable a través de certificado de Registro Público.
- Antecedentes legales del proponente
- Declaración de No Conflicto de Intereses y Declaración de no litigios.
- Declaración o certificación sobre datos del proponente, que incluya solicitar número de teléfono, correo electrónico, dirección y demás datos similares.
- Cuadro de cumplimiento técnico o declaración Jurada emitida por el proponente, sobre cumplimiento de especificaciones técnicas.”
(Subraya el Tribunal)

6. Decisión del Tribunal.

Retomando nuestro análisis central, es preciso exhortar a la entidad contratante (Zona Libre de Colón) que tenga el cuidado debido con la información y requisitos que coloca y suministra a la hora de elaborar sus pliegos de cargos y demás

⁸<https://compendio.panamacompra.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/Instructivo-de-Mejores-Practicas-en-la-Creacion-de-Pliegos-de-Cargos-para-los-Procedimientos-de-Seleccion-de-Contratistas-Version-2.pdf>



documentación que acompañen los actos públicos a celebrar; ya que los pliegos de cargos deben incluir todos los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista; así como las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

Instamos a que, para futuros actos que guarden relación con actividades de ingenierías y arquitectura, se realice la adecuada verificación en la página web de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, a fin de comprobar si la actividad requiere idoneidad y su debida certificación⁹.

Retomando nuestro análisis, de las piezas procesales que reposan en los expedientes (administrativo, jurídico y electrónico) del acto público No.2026-2-96-01-03-CM-000843 y tomando en cuenta manifestado por la entidad en su informe de conducta, se colige que la la entidad, no estructuró y elaboró debidamente su pliego de cargos; toda vez que el mismo adolece del requisito "**Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes, sean personas naturales o jurídicas, que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deberán presentar la Certificación expedida por la JTIA**" (que recae sobre la proponente no sobre sus trabajadores) cuyo cumplimiento es exigido por un conjunto de normas, como: la Ley de 15 de 26 de enero de 1959, Resolución de la JTIA 609 de 29 de octubre de 2003, Resolución de la JTIA No.063 de 18 de noviembre de 2020¹⁰, y demás circulares; por ello, este acto debe ser declarado nulo.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala entre otras cosas que son causales de nulidad las actuaciones celebradas con prescindencia del debido proceso., recalcando, además, que, estas nulidades pueden ser planteadas en cualquier momento y por cualquier persona.

Por último, en vista que no se pudo comprobar que este recurso fue interpuesto temerariamente, es preciso ordenar la devolución inmediata de la fianza consignada por el recurrente, con fundamento en el artículo 245 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Asimismo, al tenor del artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, 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.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el procedimiento de selección de contratista No. 2026-2-96-01-03-CM-000843, celebrado por la Zona Libre de Colón por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, y, en consecuencia, dejar sin efecto la

⁹ Ver Circular No. DGCP-DS-DJ-018-2023, concerniente a la Verificación de requerimiento de la certificación o idoneidad de la JTIA (Dirección General de Contrataciones Públicas).

¹⁰ Ley 15 de 26 de enero de 1959, por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura. Gaceta Oficial 13772 de 28 de febrero de 1959.

Resolución No.05 del 24 de marzo de 2026, mediante el cual se adjudicó el acto público de marras a MIETECSA.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No. 000033685 expedido por el Banco General el 30 de marzo de 2026, por la suma de mil doscientos veinte balboas con 00/100 (B/.1,220.00), según la Diligencia de Consignación No. 033-2026 de 6 de abril de 2026, visible a folio 021 del expediente jurídico.

TERCERO: DEVOLVER a la Zona Libre de Colón el expediente administrativo, remitido a este Tribunal, mediante la nota REF D.A.D.C.P. 06-2026 de 13 de abril de 2026, visible en "PanamaCompra", así como a foja 039 del expediente jurídico.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra"; notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en dicho sistema.

QUINTO: 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 y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 055-2026, 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 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y cúmplase


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: 2026.04.22
15:48:44 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

