



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 082-2026.

RECURRENTE: MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, S.A. (MADICO, S.A.).

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES 016 DEL 12 DE MAYO DE 2026, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SALUD (REGIÓN DE SALUD DE CHIRIQUÍ), POR LA CUAL ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA CONTRATACIÓN MENOR No.2026-0-12-06-04-CM-022644.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA.

RESOLUCIÓN No.090-2026-PLENO/TACP de 11 de junio de 2026. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, 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.

En concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022 (en lo sucesivo Decreto Ejecutivo No.439 de 2020).

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 05 de mayo de 2026, el Ministerio de Salud, a través de la Región de Salud de Chiriquí (en adelante la entidad o MINSA), convocó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Sistema Electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2026-0-12-06-04-CM-022644, para el **"SUMINISTRO DE MANO DE OBRA, MATERIALES, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS, MEJORAS Y AL CENTRO DE SALUD DE BARRIO BOLÍVAR"**; con precio de referencia de cuarenta y nueve mil novecientos noventa y nueve balboas con veinticinco centésimos (B/.49,999.25). (Ver fojas 002-006 del expediente del Tribunal).
2. La presentación de propuestas se estableció para el 11 de mayo de 2026, hasta las 10:00 a.m., y la apertura a partir de las 10:01 a.m., de ese mismo día.



3. El 11 de mayo de 2026, se celebró el **Acta de Apertura de Propuestas**, publicada en el sistema electrónico¹, el 12 de mayo de 2026, la cual fue firmada por Miguel Guerra, como analista de compras y por el licenciado Edwin Otero, en calidad de Jefe de Compras; en la cual dejaron constancia que se recibieron tres (3) propuestas participantes; además de la revisión de la documentación aportada por los proponentes participantes. (Ver fojas 47-52 del expediente administrativo).
4. El 12 de mayo de 2026, se publicó en el sistema electrónico, el **Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas**, firmada por Miguel Guerra, en calidad de Cotizador; quien luego de verificar las propuestas recibidas recomendó la adjudicación del acto público a la empresa C.E.M.S.A. (Vee fojas 54-56 del expediente administrativo).
5. Mediante el **Cuadro de Cotizaciones 016** del 12 de mayo de 2026, debidamente publicado en el sistema electrónico, el 13 de mayo de 2026; la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente Constructora y Estructuras Modernas, S.A. (C.E.M.S.A.), por la suma de cuarenta y nueve mil setecientos ocho balboas con veintisiete centésimos (B/. 49,708.27.). (Ver fojas 008-011 del expediente del Tribunal / fojas 57-58 del expediente administrativo).
6. El 21 de mayo de 2026, el proponente Mantenimiento, Diseño y Construcción, S.A. (MADICO, S.A.), a través de su apoderado especial, el licenciado Eduardo Miranda, presentó formal Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 016 del 12 de mayo de 2026, solicitando se revoque el acto de adjudicación. (Ver fojas 012-044 del expediente del Tribunal)
7. Mediante **Resolución No.059-2026/TACP**, del 21 de mayo de 2026, debidamente publicada en el sistema electrónico, la magistrada sustanciadora de la causa, admitió el Recurso de Impugnación presentado; una vez se verificó el cumplimiento de los presupuestos procesales para su admisibilidad. (Ver fojas 054-056 del expediente del Tribunal).
8. El 27 de mayo de 2026, la entidad publicó en el sistema electrónico, el **Informe de Conducta**, firmado por el Doctor Santiago de Roux, en calidad de Director Médico, en el cual hace un recuento de las actuaciones administrativas relevantes, avalando la adjudicación a la propuesta del segundo menor precio. (Ver fojas 059-063 del expediente del Tribunal).
9. El 29 de mayo de 2026, se publicó en el sistema electrónico, la **Nota-035- SC-MINSA-CH-2026** fechada 29 de mayo de 2026, firmada por el Licenciado Edwin Otero, como Jefe de Compras Regional; mediante la cual la entidad remitió el expediente administrativo, contentivo de noventa y ocho (98) fojas. (Ver foja 068 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE (MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, S.A. - MADICO, S.A.)

El recurrente, a través del recurso de impugnación, además de referirse a los antecedentes y actuaciones administrativas del acto público, *advirtió algunos*

¹ Cuando en la presente resolución, nos referimos a la publicación de las actuaciones administrativa, aludimos a la divulgación en el Sistema Electrónico "PanamaCompra".



incumplimientos observados sobre la propuesta de la empresa adjudicada², argumentando medularmente en los siguientes hechos:

1. Luego de hacer una revisión al acto administrativo, se observa que la propuesta adjudicada no cumplió con los requisitos necesarios del pliego de cargos, puesto que el desglose de costos y actividades que aportó presenta errores o diferencias en la sumatoria o valores totales de las actividades, respecto de lo solicitado por la entidad, en los numerales 42 y 50, marcando una diferencia total de B/.2,042.51; al igual que presentó diferencia en la sumatoria del subtotal con el total del precio ofertado. Es decir, que presentó un desglose con errores aritméticos, lo cual resulta ser una propuesta económicamente inconsistente; siendo un requisito clasificado como no subsanable.
2. En cuanto a la empresa recurrente, esta mantiene la condición de local y mipymes, tal como consta en el aviso de operación y la certificación de Ampyme; por lo cual debió tener preferencia para la adjudicación del acto público, en cumplimiento de los artículos 88, 89 y 90 de la ley 22 de 2006.

Por último, el recurrente solicitó se revoque el acto de adjudicación, y que se restablezca el derecho vulnerado a su propuesta, en el sentido que sea adjudicada, al considerar que el acto impugnado quebrantó la Ley de Contrataciones Públicas en cuanto a la preferencia de empresa local y mipymes. (Ver fojas 012-044 del expediente del Tribunal).

III. ALEGACIONES DE TERCERO

Mediante Informe de Trámite fechado 01 de junio de 2026, publicado en el sistema electrónico esa misma fecha, la Secretaría de Impugnación de este Tribunal, dejó constancia que dentro del término concedido para la presentación de alegaciones de terceros en interés de la Ley o interés particular, no se recibió escrito alguno. (Ver foja 057 del expediente del Tribunal).

Seguidamente, para este Tribunal corresponderá el análisis de las actuaciones surtidas en el procedimiento de selección de contratista, para poder pronunciarnos sobre el Recurso de Impugnación presentado.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En atención a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde; apoyado en las normas de procedimiento que al respecto contempla la ley de contrataciones públicas y su reglamentación.

1. Criterios de Interpretación

a. Criterio Constitucional

Siendo que la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es

² Véase el Recurso de Impugnación, presentado por el proponente Mantenimiento, Diseño y Construcción, S.A. (MADICO, S.A.); publicado el 22 de mayo de 2026, en el sistema electrónico "PanamaCompra".



decir, la Constitución Política de la República de Panamá; recalcaremos el artículo 215, el cual dispone lo siguiente:

“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 substancial”. (Lo subrayado es del Tribunal).

b. Legal

La interpretación de las reglas contractuales se debe sustentar 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; y en ese sentido resaltamos los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las nomas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado....
2. Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.

...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

“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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

2. Tipo de Procedimiento de selección de contratista aplicable

El procedimiento de Selección de Contratista que atendemos corresponde a una Contratación Menor, la cual se encuentra consagrada en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, y cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020; el cual dispone lo siguiente:



“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Ciertamente, la contratación menor permite de manera expedita la adquisición de este tipo de obra, cuya selección del contratista está condicionada a que **se cumpla con un mínimo de formalidades**; con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

No obstante, para la adjudicación del acto público, se debe cumplir con el procedimiento señalado en las normas de contrataciones públicas, es así como repacemos los criterios de selección de contratista; tal como se muestra en las siguientes líneas.

3. Criterios para la adjudicación del Acto Público de Selección de Contratista

En cuanto a los criterios de selección para la adjudicación de los actos de selección de contratistas, la Ley 22 de 2006, en el artículo 71, consagra la siguiente regulación:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, en el artículo 94, se refiere al acto de adjudicación, demandando lo siguiente:

“Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) se procederá de la forma siguiente:

...

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la



contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

Sobre la base de los artículos citados, la regla que prevalece para la contratación menor, es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, siempre que se cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos. Y en todo caso, si se determina que quien ofertó el precio más bajo no cumplió a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, se procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo, y así sucesivamente.

Igualmente, teniendo en cuenta que nos encontramos ante un procedimiento para una contratación menor, como criterio de selección, también se debieron seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, respecto a la preferencia de la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no local.

Indistintamente, la entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegada a los criterios establecidos en la norma de contratación pública y su reglamento, que son claros al señalar las reglas de verificación y evaluación de las propuestas.

A continuación, repacemos las actuaciones de la entidad, para la selección del contratista; tal como se muestra en las siguientes líneas.

4. Actuaciones administrativas relevantes, dirigidas por la entidad

En esta oportunidad nos dirigimos a las actuaciones ejercidas por la entidad en el acto público de marras, iniciando con la verificación de las propuestas plasmada en el Acta de Verificación, publicada en el sistema electrónico el 12 de mayo de 2026; tal como se muestra a continuación:



a. Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas

Dentro de los documentos del acto público, en el sistema electrónico, se ubico publicado el 12 de mayo de 2026, el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas; contenido de la verificación de las tres (3) propuestas participantes; tal como se muestra en la siguiente imagen:

Se procedió a verificar la propuesta del proponente **GO FACTORY, S.A** debido a que presentó el precio más bajo, tal y como lo establece 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 y el pliego de cargos:

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE PROPONENTE	✓		[Justificar porque no cumple]
2	PODER DE REPRESENTACION	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTA OBRERO PATRONAL	✓		
5	DECLARACION DE MEDIDA DE RETORSION	✓		
6	IDONEIDAD DE LA JUNTA TECNICA	✓		
7	AVISO DE OPERACION	✓		
8	PAZ Y SALVO MINISTERIO DE AMBIENTE	✓		
9	CARTA D COMP. VERDE	✓		
10	CARTA D. ADHESION	✓		
11	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
OTROS REQUISITOS		Cumple	No Cumple	Observaciones
1	DESGLOSE DE COSTOS	✓		
2	CARTA DE GARANTIA NOTARIADA		✓	NO NOTARIADA
3	IDONEIDAD PROFESIONAL	✓		
4	IDONEIDAD DEL IDONEO/ RESP. DE OBRA	✓		
5	DECLARACION CON FECHA IGUAL O POST. A FECHA DE PUBLICACIÓN DE ACTO.		✓	NO TIENE FECHA VIGENTE
6	PRESENTAR CERTIFICACIONES EN EL SECTOR PUBLICO O PRIVADO		✓	CERTIFICACIONES CARECEN DEL PERMISO DE CONSTRUCCION MUNICIPAL

Debido a que el proponente **GO FACTORY, S.A**, quien presentó el precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **C.E.M.S.A**, quien presentó la oferta con el segundo precio más bajo; de acuerdo a 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.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE PROPONENTE	✓		[Justificar porque no cumple]
2	PODER DE REPRESENTACION	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTA OBRERO PATRONAL	✓		
5	DECLARACION DE MEDIDA DE RETORSION	✓		
6	IDONEIDAD DE LA JUNTA TECNICA	✓		
7	AVISO DE OPERACION	✓		
8	PAZ Y SALVO MINISTERIO DE AMBIENTE	✓		
9	CARTA D COMP. VERDE	✓		
10	CARTA D. ADHESION	✓		
11	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
OTROS REQUISITOS		Cumple	No Cumple	Observaciones



RECOMENDACIONES:

Adjudicar el Acto Público No. 2026-0-12-06-04-CM-022644, a la Empresa C.E.M.S.A ya que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Fundamento legal: Artículo 71 Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 94 numeral 8, Decreto Ejecutivo No .439 de 10 de septiembre de 2020. que reglamenta la Ley 22 de 2006.

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 David, a los 12 días del mes de mayo de 2026.

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:
Nombre: Miguel A. Guerra
Cargo: Cotizador

Visto lo anterior, podemos observar que la verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, fue suscrita por Miguel Guerra, en calidad de Cotizador, quien determinó que la propuesta de la empresa GO Factory, S.A., no cumplió con ciertos requerimientos del pliego de cargos, básicamente con los puntos 2, 5 y 6 de los otros requisitos de participación. En tanto que para el Cotizador, el proponente Constructora y Estructuras Modernas, S.A. (C.E.M.S.A.), si cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, **recomendando la adjudicación a favor de dicha empresa**³.

En virtud de lo anterior, siendo que dicho informe sirvió de sustento para la decisión de adjudicación, a continuación, veamos el pronunciamiento de la entidad, respecto a la selección del contratista.

b. Cuadro de Cotizaciones 016 (Adjudicación)

Sustentado en el Acta de Verificación de los requisitos, la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista al proponente recomendado, Constructora y Estructuras Modernas, S.A. (C.E.M.S.A.), mediante el Cuadro de Cotizaciones 016 del 12 de mayo de 2026. Veamos un extracto:

Cuadro de cotizaciones 016 del 12-05-2026

Ministerio de Salud
MINSA Chiriquí - Compras

Número de Proceso	2026-0-12-06-04-CM-022644
Tipo de proceso	Compra Menor que exceda B/.10,000 hasta B/.50,000
Título	MEJORAS AL CENTRO DE SALUD DEBARRIO BOLIVAR / DIS F.T #119-26 (VER EN ADJUNTO ESPECIFICACIONES)
Modalidad de adjudicación	Global
Objeto de Contratación	Obra

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra" el 5 del mes de mayo del año 2026 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2026-0-12-06-04-CM-022644 cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Otros Considerando:

- 1 Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente ,GO FACTORY, S.A. además de haber ofertado el menor precio, no cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta no representa los mejores intereses para el Estado.
- 2 Que conforme al procedimiento se verifico la segunda menor oferta, la cual cumple con todo lo solicitado en el pliego de cargos.

Resuelve:

Adjudicar el Acto Público No. 2026-0-12-06-04-CM-022644 al proponente C.E.M. S.A por la suma de B/. 49,708.27.

³ Véase Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, publicada el 12 de mayo de 2026, en el sistema electrónico.



Renglones adjudicados:

CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A. (C.E.M.S.A.):

#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente
1	Renovación de edificios, mójones y monumentos	Interior) Suministro y mano de obra para aplicación de pintura satinada interior con colores pasteles dos mano (verde menta, celeste). Esmalte anti hongos de buena calidad marca reconocida en el mercado. (Dos manos acabado uniforme). (\$3.78 M2) ACTIVIDADES GENERALES Suministro e instalación de cortinas hospitalarias, fabricadas con telas antibacteriales, lavables y de alta durabilidad con riel metálico instalado en el cielo raso. (Someter). (7.65 M) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura base blanca en paredes grises (incluye vanos de puertas y ventanas cerrados). (187.51 M) (Exterior paredes completas) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura exterior anti hongos satinada de pared color blanco dos manos (@ 1.20 mts altura línea verde bosque de 5' @ 5'1 línea de 5' color amarillo MINSA.) (incluye exterior sala de procedimientos (Frontal y posterior) y, área de marquesina y M. Quirúrgico). Dos manos acabado uniforme. (71.20 M2) (Interior) Suministro y mano de obra para aplicación de pintura satinada interior con colores pasteles dos mano (Celeste). Esmalte anti hongos de buena calidad marca reconocida en el mercado. (Dos manos acabado uniforme). (417.63 M2)	1	Unidad	Interior) Suministro y mano de obra para aplicación de pintura satinada interior con colores pasteles dos mano (verde menta, celeste). Esmalte anti hongos de buena calidad marca reconocida en el mercado. (Dos manos acabado uniforme). (\$3.78 M2) ACTIVIDADES GENERALES Suministro e instalación de cortinas hospitalarias, fabricadas con telas antibacteriales, lavables y de alta durabilidad con riel metálico instalado en el cielo raso. (Someter). (7.65 M) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura base blanca en paredes grises (incluye vanos de puertas y ventanas cerrados). (187.51 M) (Exterior paredes completas) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura exterior anti hongos satinada de pared color blanco dos manos (@ 1.20 mts altura línea verde bosque de 5' @ 5'1 línea de 5' color amarillo MINSA.) (incluye exterior sala de procedimientos (Frontal y posterior) y, área de marquesina y M. Quirúrgico). Dos manos acabado uniforme. (71.20 M2) (Interior) Suministro y mano de obra para aplicación de pintura satinada interior con colores pasteles dos mano (Celeste). Esmalte anti hongos de buena calidad marca reconocida en el mercado. (Dos manos acabado uniforme). (417.63 M2)

Sub Total B/. 48,456.33

Impuesto B/. 2,253.94
Total B/. 48,709.27
DR. SANTIAGO DE ROUX
Representante legal o persona delegada



Para la entidad, la propuesta presentada por la empresa Constructora y Estructuras Modernas, S.A. (C.E.M.S.A.) cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos, por lo que resultó adjudicataria del acto público; tal como se consignó en el acta de verificación.

No obstante, como indicamos anteriormente, tal decisión fue objeto de impugnación por el proponente Mantenimiento, Diseño y Construcción , S.A. (MADICO, S.A.), advirtiendo incumplimiento sobre la propuesta adjudicada, por lo que está solicitando que se revoque dicho acto y se le adjudique a su empresa, por mantener la condición de local y mipymes. (Ver fojas 013-017 del expediente del Tribunal, contentivo del Recurso de Impugnación, publicado en el sistema electrónico el 22 de mayo de 2026).

Posteriormente, en su Informe de Conducta, la entidad, además de sostener que el proponente adjudicado cumplió con el pliego de cargos, reconoció que al momento de verificar los documentos aportados no habían revisado minuciosamente el desglose de precios, aunque indicó que solicitó aclaraciones al respecto; y en cuanto a la preferencia de la empresa local, señaló que esta no depende de la discrecionalidad de la entidad, sino del cumplimiento de los criterios previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 de la Ley de Contrataciones Públicas, además del cumplimiento íntegro de los requisitos del pliego de cargos.

Visto lo anterior, lo esencial del control para esta colegiatura, será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en la reglamentación (artículo 94) para la selección objetiva del contratista; por lo que procedemos con el análisis jurídico respecto de las pretensiones plasmadas como puntos controvertidos, a fin de garantizar una pronta solución de esas diferencias; en observancia del artículo 27 de la Ley 22 de 2006 (numeral 5), que se refiere al *Principio de Economía*, contemplado en como uno de los pilares de la contratación pública.



5. Análisis jurídico del Tribunal

Conforme el Acta de Apertura de Propuestas, celebrada el 11 de mayo de 2026, y publicada en el sistema electrónico el 12 de mayo de 2026; al acto público se recibieron tres (3) propuestas, resultando con la adjudicación el proponente *Constructora y Estructuras Modernas, S.A. (C.E.M.S.A.)*, al determinarse que cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos; tal como se consignó en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas.

Propuestas Recibidas:

RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
155685040-2-2019	GO FACTORY, S.A	11-05-2026 07:58 a. m.	B/. 42,923.59
155609279-2-2015	MADICO, S.A.	10-05-2026 11:53 p. m.	B/. 49,993.33
2632471-1-838340	CONSTRUCTORA Y ESTRUCTURAS MODERNAS, S.A. (C.E.M.S.A.)	11-05-2026 09:36 a. m.	B/. 49,708.27

No obstante, es menester referirnos directamente a los reproches advertidos por el recurrente, respecto a los supuestos incumplimientos que observó de la propuesta adjudicataria; tal como se muestra a continuación.

a. Planteamiento del Tribunal, respecto los argumentos recursivos en contra de la propuesta adjudicada

Según se ha indicado anteriormente, a juicio del recurrente, la propuesta adjudicada (Constructora y Estructuras Modernas, S.A. - C.E.M.S.A.), no cumplió con los requisitos necesarios del pliego de cargos, puesto que el desglose de costos y actividades que aportó presentó errores o diferencias aritméticas, resultando ser una propuesta económicamente inconsistente; en cambio, consideró que su propuesta, debió tener preferencia para la adjudicación del acto público, al mantener la condición de empresa local y mipymes. Por lo que reflexionó que el acto adjudicatario quebrantó la Ley de Contrataciones Públicas, respecto a la preferencia de adjudicación.

Al respecto de la advertencia de incumplimiento del desglose de precios, observemos lo requerido por la entidad en el punto 1 de los otros requisitos de participación del pliego de cargos:

Otros requisitos	Opciones
IMPORTANTE: Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de "Otros Requisitos".	
1 ADJUNTAR DESGLOSE DE COSTOS Y ACTIVIDADES, FIRMADO POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA EMPRESA (AJDUNTO MODELO)	Aplica

Como se observa, el apartado 1 de los otros requisitos, solicitó adjuntar el desglose de costos y actividades, firmado por el representante legal de la empresa, con la indicación que se adjuntó el modelo.

Ahora bien, al adentrarnos en el análisis riguroso del desglose de precios aportado por la empresa adjudicada, si bien se encontró firmado por la representante legal de la empresa (Perla Lina Henríquez Rivera), tal como lo requirió el pliego de cargos; no obstante, no fue conforme el modelo adjunto, puesto que se constató errores en las cantidades ofertadas en los renglones 42, 44 y 50, versus lo requerido por la entidad.



Para un mejor entendimiento, observemos las diferencias entre los renglones requeridos en el pliego de cargos y el ofertado por la adjudicada; veamos:

Lo aportado por la adjudicataria						Lo requerido por la entidad					
42	Suministro e instalación salidas eléctricas en 208v, SAFETY SWITCH para AIA (split) 9 mts de cableado # 8 + breaker doble de 50 amp y tubería pvc 1" diámetro para ala de 60 ml BTU/h.	2	c/u	B/.	50.00	B/.	100.00	42	1	c/u	Suministro e instalación salidas eléctricas en 208v, SAFETY SWITCH para A/A (split) 9 mts de cableado # 8 + breaker doble de 50 amp y tubería pvc 1" diámetro para ala de 60 ml BTU/h.
44	Suministro y mano de obra para instalación de cielo raso suspendido estructura color blanco completa de cielo raso con láminas de 2' x 2' tipo Skyline instalado con alambre dulce cal 16 entorchado en los cubículos internos. Aplicación de silicon blanco entre pared y ángulo. (Paral rígido a carriola cada 4 m^2). En dos consultorios médicos, incluye desmontar el existente en uno de ellos.	29	m2	B/.	19.95	B/.	575.36	44	28.84	m^2	Suministro y mano de obra para instalación de cielo raso suspendido estructura color blanco completa de cielo raso con láminas de 2' x 2' tipo Skyline instalado con alambre dulce cal 16 entorchado en los cubículos internos. Aplicación de silicon blanco entre pared y ángulo. (Paral rígido a carriola cada 4 m^2). En dos consultorios médicos, incluye desmontar el existente en uno de ellos.
50	(Exterior paredes completas) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura exterior anti hongos satinada de pared color blanco dos manos (@ 1.20 mts altura línea verde bosque de 5" @ 5" línea de 5" color amarillo MINSA.) (Incluye exterior sala de procedimientos (Frontal y posterior) y, área de marquesina y M. Quirúrgico). Dos manos acabado uniforme	7.12	m2	B/.	4.95	B/.	35.24	50	71.2	m^2	(Exterior paredes completas) Suministro y mano de obra para la aplicación de pintura exterior anti hongos satinada de pared color blanco dos manos (@ 1.20 mts altura línea verde bosque de 5" @ 5" línea de 5" color amarillo MINSA.) (Incluye exterior sala de procedimientos (Frontal y posterior) y, área de marquesina y M. Quirúrgico). Dos manos acabado uniforme.

Además, en el renglón 44, al multiplicar la cantidad (29) ofertada por el precio unitario (19.95), no corresponde al monto total (575.36) estipulado, puesto que al verificar la operación matemática 29×19.95 da como resultado **578.55**; es decir, que el monto ofertado no es el correcto. Veamos:

44	Suministro y mano de obra para instalación de cielo raso suspendido estructura color blanco completa de cielo raso con láminas de 2' x 2' tipo Skyline instalado con alambre dulce cal 16 entorchado en los cubículos internos. Aplicación de silicon blanco entre pared y ángulo. (Paral rígido a carriola cada 4 m^2). En dos consultorios médicos, incluye desmontar el existente en uno de ellos.	29	m2	B/.	19.95	B/.	575.36
----	---	----	----	-----	-------	-----	--------

Igualmente, de la sumatoria del precio total ofertado para cada actividad descrita en los renglones, no coincide con el subtotal ofertado de **B/.46,456.33**; es decir, que de la sumatoria verificada por este Tribunal varía el monto subtotal a **B/.44,146.61**, siendo una cantidad menor que el monto ofertado, con una diferencia aproximada de B/.2,309.72. En otras palabras, al realizar bien la sumatoria, nos daría una propuesta por un monto mucho menor que el propuesto en el desglose de precios. Veamos:

Monto propuesto en el desglose de precio				Sumatoria verificada			
Entrega: Total							
Lugar de entrega: CENTRO DE SALUD DE BARRIO BOLIVAR (DAVID -CHIRIQUI)				Subtotal	B/.	44,146.61	
Termino de entrega: 60 Días hábiles				ITBMS	B/.	3,090.26	
Vigencia del contrato: 120 Días hábiles				Otros Cargos	B/.		
Forma de pago de contrato: Crédito				TOTAL	B/.	47,236.87	
				Subtotal	B/.	46,456.33	
				ITBMS	B/.	3,251.94	
				Otros Cargos	B/.		
				TOTAL	B/.	49,708.27	

Entendido lo anterior, es de advertir que la propuesta adjudicada reflejó una distorsión o incongruencia en el precio ofertado; coincidiendo con lo advertido por el recurrente, siendo una propuesta inconsistente con errores en las cantidades y en los montos subtotales, que si bien, pudo tratarse de un error de escrituras o sumatoria, lo cierto es que no hay constancia que tal documento se haya subsanado, y en el evento de las correcciones en las cantidades y montos errados, indudablemente distorsionaría el precio total de los renglones, y por ende también variaría el precio total ofertado.



Sin lugar a dudas, dicho lo anterior, nos pone a pensar que la propuesta beneficiada con la adjudicación del acto público no fue bien presentada, puesto que no queda claro el real monto propuesto; pese a que para la entidad, haya sostenido que cumplió con el pliego de cargos, reconoció más tarde en su Informe de Conducta, que al momento de verificar los documentos aportados por la adjudicataria no habían revisado minuciosamente el desglose de precios, aunque señaló que le solicitó aclaraciones al respecto; sin embargo, no hay constancia de ello.

Al respecto, vale la pena resaltar el contenido del artículo 84 del Decreto Ejecutivo 439 del 2020, que sobre la aclaración o correcciones aritméticas de la propuesta, dice lo siguiente:

“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.” (Lo resaltado es del Tribunal).

En ese contexto, del análisis del desglose de precios aportado, se pudo constatar que adolece de incongruencias, dando como resultado, que debió ser considerada para efecto de la adjudicación, a causa que no cumplió a cabalidad todas las exigencias del pliego de cargos; por lo que estimamos apropiado mencionar que esta colegiatura, en reiteradas ocasiones, ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, y por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

En virtud de lo anterior, dando cumplimiento al procedimiento establecido en la norma de contratación pública; corresponde el análisis de la siguiente propuesta de menor precio.

b. Análisis de la propuesta del recurrente

Al verificar y analizar la propuesta del recurrente (Mantenimiento, Diseño y Construcción, S.A. - MADICO, S.A.), quien ofertó el tercer precio más bajo (B/49,993.33), cuya documentación que aportó se ubicó en el expediente electrónico, de los cuales se constató que correspondieron con las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, y con lo exigido en el apartado de “Otros Requisitos” de participación.

Al adentrarnos al estudio de la documentación aportada, se pudo constatar lo siguiente: certificado de existencia del proponente; cédula de identidad personal del representante legal; paz y salvo de renta vigente; paz y salvo de cuota obrero patronal de la Caja de Seguro Social vigente; declaración jurada de Medidas de Retorsión notariada; idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; aviso de operación conforme al objeto contractual; paz y salvo del Ministerio de



Ambiente; carta de adhesión a Principios de sostenibilidad firmada; pacto de integridad firmado. Adicional aportó los otros requisitos de participación: desglose de costos y actividades firmado; carta de garantía; idoneidad del profesional o residente de la obra; las certificaciones de experiencia en obras; y la constancia de inscripción del registro empresarial.

Respecto de lo anterior, se confirma que lo ofertado por el proponente satisface las necesidades de la entidad, puesto que ha quedado demostrado que la documentación verificada fue aportada conforme las exigencias del pliego de cargos; y en ese sentido, este tribunal coincide con el recurrente, en el sentido que **se hace merecedor de la adjudicación de este acto público**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos llevara a considerar incumplimientos en lo ofertado para el objeto contractual.

Finalmente, nos avocamos a emitir algunas consideraciones respecto la actuación de la entidad respecto la selección del contratista, tal como se muestra en las siguientes líneas.

c. Consideraciones finales sobre la actuación de la entidad, frente a la selección del contratista

Tomando en cuenta las consideraciones antes desarrolladas, respecto a los argumentos impugnados, llama la atención a este Tribunal que la entidad haya adjudicado el acto público, a una propuesta que adoleció de incongruencias en el monto ofertado, a sabiendas que la verificación que realizó del desglose de precios fue superficial; tal como lo reconoció en su propio informe de conducta.

Siendo que dicha actuación comprometió la solidez del análisis administrativo previo, y justifica que el Tribunal requiera de una nueva evaluación más integral; quedando evidenciado a todas luces que la actuación de la entidad no se ajustó a las normas y procedimientos de la contratación pública, lo que hace pensar que la verificación que realizó desde su propia actuación procesal; cuando ciertamente sus actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, sin eludir los principios rectores del derecho administrativo, teniendo en cuenta que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

Al respecto, vale la pena resaltar el *Principio de economía*, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, el cual establece que para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado...⁴.

Igualmente, resulta importante resaltar las obligaciones de las entidades contratantes, establecidas en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3; que señala lo siguiente:

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

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

⁴ Véase numeral 1 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, respecto al Principio de economía.



2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

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

...". (El subrayado es del Tribunal).

La normativa vigente también establece la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, tipificado en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, respecto al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, que señala lo siguiente:

"Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos..."

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

...". (El subrayado es del Tribunal).

Por último, el Código Uniforme de los Servidores Públicos, entre sus Principios Generales se refiere en su artículo 3, a la Probidad, señalando que: *el servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal obteniendo por sí o por interpuesta persona.*⁵

Luego del análisis deliberativo, estimamos que la actuación de la entidad vulneró directamente lo establecido en las normas de contrataciones públicas, tomando en consideración que se adjudicó el acto público a una empresa que no cumplió con todas las exigencias mínimas del pliego de cargos; cuando las disposiciones jurídicas señalan que procede la adjudicación al oferente que oferte el precio más bajo y que a la vez **cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.** (Ver artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020).

En conclusión, pese a lo afirmado por la entidad para la selección del contratista, queda evidenciado que el acto administrativo impugnado careció de una adecuada verificación de las propuestas, tal como lo explicamos anteriormente; por lo que en esta oportunidad, resulta conveniente sugerir a la entidad que a futuro, conducir los

⁵ Ver artículo 3 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, Capítulo II.



procedimientos de selección de contratista apegado al procedimiento establecido en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, a fin de seleccionar al contratista de forma objetiva y justa, para así adjudicar el acto público a la empresa que ciertamente cumpla con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, ya que de lo contrario esta actuación se constituiría en una vulneración al documento rector del acto público y a su vez afectaría directamente el desarrollo igualitario y transparente del procedimiento de selección de contratista.

Seguidamente, consideramos prudente mencionar otras consideraciones de interés respecto la actuación de la entidad.

6. Otras consideraciones de interés

Respecto al requerimiento de la presentación de la carta de garantía (numeral 2 de los otros requisitos), resulta fundamental para este cuerpo colegiado, hacer mención que en reiteradas ocasiones nos hemos referido sobre el tema de las garantías en las contrataciones menores, destacando que tal exigencia establecida en el pliego de cargos, es contraria a la norma de contrataciones públicas y su reglamentación, tal como se muestra en las siguientes disposiciones legales:

Artículo 57 de la Ley 22 de 2006

“ ...

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Artículo 86 del Decreto 439 de 2020

“Artículo 86. Garantías en la contratación menor. En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta, sin embargo, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente:

1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.
2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.
3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.
4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas”. (El subrayado es del Tribunal).

La norma citada precisa que en este tipo de actos públicos, el contratista, es decir, el proponente seleccionado, es quien quedará obligado a garantizar por escrito a la entidad contratante; es decir, que la garantía debe ser una exigencia propia de la fase de formalización del contrato, y por ende, no puede exigirse en la fase de selección del contratista que aún se encontraba el acto público de referencia.

En consecuencia, la entidad al solicitar la garantía durante la etapa de selección, sin tomar en cuenta lo contemplado en los artículos citados, desvirtúa la



sumariedad y simplicidad de este tipo de procedimiento establecidos en la Ley 22 de 2006 y su reglamento; puesto que, como ya mencionamos, al pasar el proponente a ser contratista, es cuando surge la obligación de presentar la garantía correspondiente y, en consecuencia, también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista.

Pues ciertamente la entidad es la responsable de determinar los requisitos de participación en los distintos procedimientos de selección; sin embargo, las reglas incluidas en el pliego de cargo deben ser justas y claras, a fin de que los proponentes presenten sus propuestas correctamente, por lo que exhortamos a la entidad que a futuro tome en cuenta que cuando se trate de una contratación menor, la misma requiere un mínimo de formalidades para la selección del contratista, lo cual permitirá de manera expedita la adquisición de los bienes, servicios u obras que se requieran.

Por otra parte, refiriéndonos al criterio de adjudicación a favor de las empresas locales, argumentado por el recurrente, vale la pena revisar los presupuestos establecidos en las normas de la contratación pública (Ley 22 de 2006), respecto a la adjudicación a favor de las empresas locales. Veamos:

“Artículo 12. Promoción de empresas locales. En las contrataciones menores que se realicen se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo anterior.

Se entiende por empresas locales aquellas que tengan como domicilio en su aviso de operación el municipio donde se realiza la contratación. En aquellas contrataciones menores en las cuales participan varios proponentes, la empresa domiciliada en dicho municipio tendrá la prioridad en la adjudicación, siempre que cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local, en este caso se escogerá a la que tenga el mejor precio.” (Lo resaltado es del Tribunal).

En tanto que, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto No.34 del 24 de agosto de 2022, referente a la adjudicación en favor de las micro y pequeñas empresas, y de las empresas locales; señalo lo siguiente:

“Artículo 89. Adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen empresas locales y no locales, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no local. Entre las locales, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará que la empresa local cumpla los requisitos para ser considerada local de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”. (Lo resaltado es del Tribunal).

“Artículo 90. Prevalencia en la adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales concurren como proponentes, o pequeñas empresas y empresas locales, la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la empresa local siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por la micro o pequeña empresa.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).



De las normas citadas, ciertamente se extrae que tendrá prevalencia para la adjudicación la empresa domiciliada en dicho municipio; sin embargo, la norma condiciona a que esta cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, además que el precio propuesto por ésta no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local; destacando que en este caso **se escogerá a la que tenga el mejor precio.**

Es así que no podemos dejar de resaltar, que este criterio de selección de “Adjudicación a favor de Empresas Locales” es de carácter obligatorio al estar contemplado en la norma que rige nuestros procesos de Contratación Pública, específicamente en los artículos citados; en tanto que, no puede ser obviado por la entidad, so pretexto de que no depende de su discrecionalidad, sino del cumplimiento de los criterios previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 de la Ley de Contrataciones Públicas, a sabiendas de que las entidades encargadas del acto público, están llamadas a revisar si alguna propuesta tiene el mérito suficiente para ser considerada bajo esta condición, utilizando los mecanismos o cualquier otro medio para hacer frente a tal verificación.

Al respecto, vale la pena resaltar el *Principio del Debido Proceso*, que debe demandar las actuaciones en cualquier procedimiento de contratista; tal como lo señala el artículo 32 de la Ley 22 de 2006, que a la letra dice:

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

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

1. **Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública** y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Finalmente, luego de nuestro análisis deliberativo, consideramos prudente dirigirnos hacia la decisión del Tribunal.

7. Decisión del Tribunal

En observancia de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, y en atención a los planteamientos vertidos en nuestro análisis, pasaremos a tomar nuestra decisión respaldando a la propuesta que ofreció mayores ventajas para contratar; siendo la propuesta del recurrente quien satisfizo los requerimientos del pliego de cargos.

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta colegiatura estima necesario hacer mención, que si bien el procedimiento de selección de contratista para la contratación menor, debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades; empero, no podemos eludir que debe ceñirse a los principios de contratación y ser coherente con la propia Ley 22 de 2006.



Ahora bien, en cuanto al acto de adjudicación, conforme la reglamentación (artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020), una vez se hayan cumplido las formalidades establecidas en la Ley, la entidad adjudicará el acto público al proponente con el precio más bajo **que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos**; y es así como procederemos.

En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista a la propuesta del recurrente; sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

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

De igual forma, debemos atender el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala 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).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 016 del 12 de mayo de 2026, emitido por el **MINISTERIO DE SALUD (REGIÓN DE SALUD DE CHIRIQUÍ)**, por el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2026-0-12-06-04-CM-022644; en base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado a través de la **ADJUDICACIÓN** del Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2026-0-12-06-04-CM-022644, al proponente **MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, S.A. (MADICO, S.A.)**, por el monto de cuarenta y nueve mil novecientos noventa y tres balboas con treinta y tres centésimos (B/.49,993.33); por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.000099, del 20 de mayo de 2026, emitido por el Banco Nacional de Panamá, por el monto de siete mil quinientos balboas (B/.7,500.00); según diligencia de consignación reposa a folio 045 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al **MINISTERIO DE SALUD (REGIÓN DE SALUD DE CHIRIQUÍ)**, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2026-0-12-06-04-CM-022644; el cual está conformado de un (1) tomo con noventa y ocho (98) fojas; conforme la Nota 035-SC-MINSA-CH-2026, fechada 29 de mayo de 2026, que reposa a foja 068 del expediente del Tribunal.

QUINTO: 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, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.082-2026; previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

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: 2026.06.11
11:03:07 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

