



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 104-2026

RECURRENTE: CENTRO MILLENIUM, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, emitida por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), mediante la cual se adjudicó el acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027.

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Resolución No.107-2026-Pleno/TACP de 17 de julio de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer, en única instancia, de los recursos de impugnación presentados en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El 19 de marzo de 2026, el Instituto Técnico Superior Especializado (en adelante, la entidad licitante, la licitante o el **ITSE**), publicó el acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, celebrado bajo la modalidad de licitación pública, para el servicio de **“ADECUACIONES DE ALEROS DE MARQUESINAS PEATONALES PARA EL CAMPUS DEL ITSE”**.

El precio de referencia de ese acto público se estableció en cuatrocientos un mil cincuenta y siete balboas (B/. 401,057.00), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 30 de abril de 2026, hasta las 8:01 a.m.

De la revisión del acta de apertura de propuestas de 30 de abril de 2026, se colige que, el citado procedimiento, contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
JAL CONSTRUCTION CORPORATION	B/. 295,121.37
CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.	B/. 347,663.50
CENTRO MILLENIUM, S. A.	B/. 348,776.13



CONSORCIO TECAB (TÉCNICOS EN CONSTRUCCIONES GENERALES, S. A.)	B/. 355,217.77
CONSTRUCTORA DISCONSA, S. A.	B/. 356,950.63
ARTECTO, S. A.	B/. 357,340.41
FOMENTO GRÚAS Y CONCRETOS, S. A.	B/. 374,123.09
DM BUILDING SERVICES (DRESS MENU, S. A.)	B/. 377,000.00
EIGER CLEANING, S. A.	B/. 379,850.00
RUMA GENERAL SERVICES, S. A.	B/. 394,418.05
GESTIÓN Y GERENCIA CONSTRUCCIONES (GGC)	B/. 397,483.60

El 6 de mayo de 2026, el **ITSE** generó el informe de subsanación de las propuestas, en donde se determinó que los proponentes **JAL CONSTRUCTION CORPORATION**¹, **GESTIÓN Y GERENCIA CONSTRUCCIONES (GGC)**², **RUMA GENERAL SERVICES, S. A.**³, y **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**⁴, subsanaron algunos de los documentos presentados junto con sus propuestas.

Luego de esto, el 7 de mayo de 2026, se publicó el informe de comisión #1, mediante el cual se recomendó que el acto público de marras fuera adjudicada al proponente **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, por considerar que su propuesta cumplía con todos los requisitos contenidos en el pliego de cargos.

El mismo fue objeto de cinco (5) observaciones por parte de los proponentes **CONSORCIO TECAB (TÉCNICOS EN CONSTRUCCIONES GENERALES, S. A.)**, **JAL CONSTRUCTION CORPORATION**, **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, **GESTIÓN Y GERENCIA CONSTRUCCIONES (GGC)**, y **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, las cuales fueron resueltas por el **ITSE**, mediante la Resolución Administrativa No. ITSE-GE-102-2026 de 14 de mayo de 2026, que resolvió anular, totalmente, el informe de comisión #1, indicado en el párrafo anterior.

Producto de lo anterior, se expidió el informe de comisión # 2 de 26 de mayo de 2026, en donde se recomendó que el acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, fuera adjudicado al **CONSORCIO TECAB (TÉCNICOS EN CONSTRUCCIONES GENERALES, S. A.)**.

En consecuencia, se emitió la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, que dispuso adjudicarle el citado procedimiento al **CONSORCIO TECAB (TÉCNICOS EN CONSTRUCCIONES GENERALES, S. A.)**, por la suma de trescientos cincuenta y cinco mil doscientos diecisiete balboas con setenta y siete centésimos (B/. 355,217.77).

En contra de dicho acto, el proponente **CENTRO MILLENIUM, S. A.** (en adelante, el recurrente o la parte actora), interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el 29 de junio de 2026, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra” (en adelante, el sistema electrónico “PanamaCompra”).

Por lo anterior, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se admitió

¹ Punto N°. 9 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, y puntos N°. 3, 5 y 7 de la sección de “Otros requisitos”.

² Punto N°. 5 de la sección de “Otros requisitos”.

³ Ídem.

⁴ Punto N°. 9 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, y puntos N°. 3, 5 y 7 de la sección de “Otros requisitos”.



dicho recurso, mediante la Resolución No. 076-2026/TACP de 30 de junio de 2026 (Admisión), publicada en dicho sistema.

Del recurso presentado se dio traslado a la entidad licitante, a fin de que rindiera un informe de conducta, el cual fue publicado el 8 de julio de 2026, en el sistema electrónico "PanamaCompra".

A continuación, se explicitan los argumentos y las pretensiones esbozadas por la parte actora en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En su escrito, el apoderado legal del proponente **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, solicita que el Tribunal anule y/o revoque o deje sin efecto la decisión de adjudicación contenida en la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, emitida por el **ITSE**, y que restablezca el derecho vulnerado a su mandante, adjudicándole el acto público de marras.

En lo medular, la parte actora fundamenta esas pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del procedimiento, señala que la comisión verificadora del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, incurrió en una errada evaluación de la propuesta presentada por **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, al señalar que incumplió el punto N°. 5 de la sección de "Otros requisitos".
2. Al respecto, manifiesta que en ese punto del pliego de cargos, la entidad licitante dispuso, específicamente, lo siguiente:

"PERSONAL CLAVE ETAPA DE EJECUCIÓN

El personal clave mínimo requerido será de seis (6) personas, a saber:

- *Un (1) Ingeniero Civil o Arquitecto residente de la obra, Título profesional en Licenciatura en Ingeniería Civil o Arquitectura. Adjuntar copia simple del título y certificación vigente emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Experiencia mínima de cinco (5) años en supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones similares a las solicitadas para este acto público.*

Para ingeniero o el arquitecto, Copias simples (notariadas) de la Resolución de idoneidad y la certificación vigente (donde se constate que no tiene ningún impedimento de ejercicio profesional).

- *Cinco (5) soldadores calificados certificados, los cuales deberán poseer mínimo tres (3) años de experiencia realizando trabajos de soldadura, herrería o estructuras de acero. Adjuntar copia simple de certificación vigente de soldador emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá. Experiencia mínima de cinco (5) años en supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones similares a las solicitadas para este acto público".*



3. En seguimiento con lo anterior, indica que la comisión verificadora, en su informe de comisión # 2 de 26 de mayo de 2026, declaró que los documentos presentados por **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, no acreditaban que cuenta con “cinco (5) años en supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones”⁵; endilgándole el incumplimiento del referido punto del pliego.
4. No obstante, para el recurrente, ello constituye un error, pues la referencia incluida en el citado requisito, concerniente a la experiencia mínima de cinco (5) años en supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones similares, se trata de un “arrastre del subpunto anterior relacionado con el Ingeniero Civil o Arquitecto residente de la obra, quienes sí ejercen funciones de supervisión dentro de un proyecto”⁶.

Por ello, sostiene que la verificación realizada por la comisión “dista de la realidad de hacer un análisis objetivo, justo y en igualdad de condiciones que debe realizarse con la finalidad de verificar si se cumple o no con la realidad del acto, poder contratar y ejecutar el objeto del acto”⁷.

5. Adicionalmente, refiere que “la finalidad de contratar soldadores certificados es garantizar la calidad de las estructuras de acero”⁸, y que si “el personal cuenta con la idoneidad del **Cuerpo de Bomberos** y la experiencia en soldadura (3 años), la exigencia de ‘supervisión’ es un error material del pliego de cargos que la **Comisión Verificadora** debe interpretar con **buena fe**, considerando que la supervisión es una tarea propia del Ingeniero residente, no del soldador”⁹. (Lo resaltado es del recurrente).
6. Asimismo, indica que “la finalidad del subpunto relativo a los soldadores es inequívoca: garantizar la calidad y seguridad de las estructuras de acero. Esa finalidad se asegura, precisamente, con los dos elementos que el propio pliego exige y que mi representada acreditó: la idoneidad certificada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos y la experiencia en trabajos de soldadura. Las funciones propias del soldador en la construcción [...] no comprenden, en ningún caso, la ‘supervisión de remodelaciones o construcciones’, que es tarea propia del ingeniero o arquitecto residente”¹⁰.

Así, en su opinión, “[e]xigir al soldador una experiencia de supervisión equivale a anteponer un formalismo defectuoso, fruto de un evidente arrastre de redacción, a la finalidad real del requisito y del acta de contratación, en contravención del artículo 29. La comisión estaba obligada a no aplicar mecánicamente una literalidad que conduce al absurdo”¹¹.

7. Aunado a ello, considera que la exigencia contenida en el punto N°. 5 de la sección de “Otros requisitos”, relativa a la acreditación de la experiencia de los soldadores, es nula de pleno derecho, pues es “contraria a la ley (al artículo 29) y al interés público (porque restringe la participación y desnaturaliza el objeto [del requisito])”¹².

⁵ Véase la foja N°. 0026 del expediente jurídico.

⁶ Op. Cit., foja N°. 0025.

⁷ Op. Cit., foja N°. 0026.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Op. Cit., foja N°. 0027.

¹¹ Ídem.

¹² Op. Cit., foja N°. 0028.



8. Por último, aclara que el recurso *“no ataca el pliego: ataca un error de redacción evidente que pretende validar un requisito que lógicamente es imposible de solicitar a un ‘soldador’ y que se utiliza para emitir e interpretar el Informe No. 2 y la adjudicación por la indebida interpretación y aplicación que la Comisión hizo del Requisito No. 5. Esta es precisamente la vía que habilita el artículo 69 del Texto Único, conforme al cual el informe de la comisión puede anularse cuando ‘se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos’”*¹³.
9. Por las razones expuestas, arguye que el informe de comisión # 2 de 26 de mayo de 2026, infringe los artículos 2, numeral 36, 26 y 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el **ITSE** rindió el informe de conducta solicitado, el cual fue publicado en el sistema electrónico “PanamaCompra”, el 8 de julio de 2026.

En el mismo, realiza un recuento de sus actuaciones administrativas, manifestando que ha *“mantenido los canales de comunicación, incluido la reunión previa y homologación, en la cual se llegaron a consensuar varias de las observaciones que realizaron los futuros proponentes”*¹⁴, y que siguió gestionando *“cada una de las solicitudes de visita de campo requeridas por los interesados en participar del acto antes mencionados”*¹⁵.

Por ello, le solicita al Tribunal que *“mantenga lo actuado por la Comisión Verificadora mediante el segundo informe y se permita continuar con los trámites correspondientes de Licitación Pública Menor No. 2026-1-39-01-08-LP-000027 (sic), enmarcados dentro de los parámetros establecidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020 y los principios que rigen la contratación pública”*¹⁶.

IV. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

De otro lado, el **CONSORCIO TECAB** (en cuyo favor se emitió el acto de adjudicación), presentó un escrito de alegaciones, con fundamento en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En el mismo, alega que el recurso bajo examen fue presentado de forma extemporáneo, pues la notificación de la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, publicada ese mismo día, transcurrió del 18 al 19 de junio de 2026, siendo que el término para la interposición de dicho recurso debió constarse del 22 al 26 de junio de 2026.

Adicionalmente, alega que la parte recurrente *“pretende sustentar su recurso de impugnación en los mismos argumentos que ya fueron objeto de análisis y decisión por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas [DGCP], en la cual [...] la autoridad especializada examinó de manera exhaustiva los hechos, documentación aportada y el contenido del Pliego de Cargos, concluyendo que la actuación de la Comisión Evaluadora (sic) se encontraba ajustada a Derecho”*¹⁷.

¹³ Op. Cit., foja N°. 0029.

¹⁴ Op. Cit., foja N°. 0070.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Op. Cit., foja N°. 0053.



Asimismo, indica que la **DGCP** determinó que el análisis efectuado por la comisión fue realizado *“conforme a las reglas previamente establecidas en el Pliego de Cargos, descartando que existiera actuación arbitraria o contraria a los principios que rigen la contratación pública. En consecuencia, la pretensión del recurrente constituye una reiteración de planteamientos que ya fueron examinados y desestimados por la autoridad competente”*¹⁸, y que la parte actora *“no aporta nuevos hechos, mucho menos pruebas distintas, por lo cual no existe fundamento para desconocer el criterio técnico dado en su momento por los comisionados y adicional por la [DGCP]”*¹⁹.

Por último, se opone a lo indicado por apoderado legal del proponente **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, en el sentido que la exigencia relativa a la experiencia de los soldadores en la supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones fue añadida por la comisión, pues la misma *“fue un requisito solicitado por la entidad licitante, donde los comisionados sólo aplicaron de manera correcta lo solicitado por la entidad”*²⁰.

Por todo ello, solicita que *“[s]e desestime el recurso de impugnación”*²¹, y que *“[s]e ejecute la fianza de impugnación, toda vez que vemos las acciones del recurrente como dilatorios del procedimiento de selección de contratista y su mal actual al no aceptar la opinión por parte de la DGCP, ante los mismos hechos esbozados en el recurso de impugnación”*²².

V. ADMISIBILIDAD DE LAS PRUEBAS

Después de resumir los argumentos y las pretensiones del recurrente, así como las alegaciones presentadas por el adjudicatario del acto público, le corresponde al Tribunal admitir e inadmitir las pruebas presentadas, conforme lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, de aplicación supletoria en el presente caso, a la luz del artículo 4 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.

De la lectura del recurso de impugnación, se colige que el apoderado legal de **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, aportó, como pruebas, las siguientes:

PRUEBAS:

Aportamos:

Certificado de Registro Público ✓

Aducimos:

Todos los documentos que reposan en el pliego de cargos electrónico del acto en el portal electrónico de contrataciones “PanamaCompra”.

a. Admisión

Luego de la valoración correspondiente, consideramos que los documentos que reposan en el pliego electrónico del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, deben ser admitidos por el Tribunal, por ser pertinentes y conducentes para demostrar los hechos y argumentos esbozados por la parte actora.

Al respecto, valga recordar que para que una prueba sea pertinente, la misma debe *“guarda[r] relación armónica con el tema del proceso”*²³. En otros términos, de

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

²¹ Op. Cit., foja N°. 0057.

²² Ídem.

²³ Araúz, Heriberto (2015): *Lecciones de derecho probatorio* (Ciudad de Panamá, Imprenta Articsa).



acuerdo con el principio de pertinencia, debe existir una “*relación lógica o jurídica [...] entre la prueba [presentada] y el hecho a probar*”²⁴.

De otra parte, la conducencia de la prueba dice relación con “*la idoneidad de la misma para demostrar un determinado hecho*”²⁵, la cual es determinada por la ley, no por el juzgador.

En el caso del expediente electrónico del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, su admisión responde a que se compadece con el artículo 265 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en donde se señala que el Tribunal debe utilizar ese expediente para “*realizar su labor fiscalizadora y emitir las decisiones que le correspondan*”.

En definitiva, la razón de la admisión de ese expediente radica en que entre él y los hechos y argumentos propuestos, existe una relación armónica, lógica y jurídica

b. Inadmisión

De otro lado, el Certificado de Registro Público del proponente **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, debe ser inadmitido por el Tribunal, pues no está dirigido a comprobar hechos o argumentos, sino que se presentó para atender las disposiciones del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, relacionadas con la interposición de los recursos de impugnación.

En efecto, de la revisión de este, se colige que se propone identificar la personería jurídica de la parte actora, en el interés de atender las disposiciones de esa excerta legal, que consagran los requisitos que deben cumplir quienes desean controvertir los actos de adjudicación, de declaración de deserción o de rechazo de propuestas, adoptados en los actos públicos de selección de contratista.

En este sentido, como no está dirigido a comprobar hechos o argumentos, debe ser inadmitido por el Tribunal, pues ya cumplió el cometido procesal por que se presentó como un documento adjunto al recurso bajo análisis, a saber: identificar la personalidad de la empresa recurrente.

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Llegados a este punto, le corresponde al Tribunal resolver el fondo de la controversia, conforme a dispuesto en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, concordante con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

En este orden, tras analizar los hechos y las pruebas que constan en autos, consideramos que lo procedente es confirmar lo dispuesto en la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, emitida por el **ITSE**, dentro del acto público N°. el acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, para el servicio de “**ADECUACIONES DE ALEROS DE MARQUESINAS PEATONALES PARA EL CAMPUS DEL ITSE**”.

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

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.



a) Análisis de los hechos y argumentos propuestos por el recurrente.

En su escrito, la parte actora sostiene que la comisión verificadora del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, infringió los artículos 2 (numeral 36), 26 y 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, al recomendar que ese procedimiento fuera adjudicado al proponente **CONSORCIO TECAB**.

En lo medular, indica que la comisión, al endilgarle a **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, el incumplimiento del punto N°. 5 de la sección de "Otros requisitos", incurrió en una errada verificación de su propuesta, pues la experiencia exigida en ese requisito, relacionada con la supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones, no debe aplicarse a los soldadores, sino a los ingenieros o arquitectos, quienes sí realizan ese tipo de funciones.

*Al respecto, manifiesta que exigirles a los soldadores "una experiencia de supervisión equivale a anteponer un formalismo defectuoso, fruto de un evidente arrastre de redacción, a la finalidad real del requisito y del acta de contratación, en contravención del artículo 29. La comisión estaba obligada a no aplicar mecánicamente una literalidad que conduce al absurdo"*²⁶.

Adicionalmente, considera que la exigencia contenida en el punto N°. 5 de la sección de "Otros requisitos", relativa a la acreditación de la experiencia de los soldadores en remodelaciones, adecuaciones o construcciones, es nula de pleno derecho, pues es *"contraria a la ley (al artículo 29) y al interés público (porque restringe la participación y desnaturaliza el objeto [del requisito])"*²⁷.

Por lo expuesto, solicita que el Tribunal anule y/o revoque o deje sin efecto la decisión de adjudicación contenida en la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, emitida por el **ITSE**, y que restablezca el derecho vulnerado a **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, adjudicándole el acto público de marras.

De otro lado, cabe destacar que el adjudicatario presentó un escrito de alegaciones, en donde solicitó que el Tribunal desestime los argumentos propuestos por la empresa **CENTRO MELLENIMUM, S. A.**, y que confirme la decisión contenida en la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, emitida por el **ITSE**.

En específico, arguye que el recurrente *"pretende sustentar su recurso de impugnación en los mismos argumentos que ya fueron objeto de análisis y decisión por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas [DGCP], en la cual [...] la autoridad especializada examinó de manera exhaustiva los hechos, documentación aportada y el contenido del Pliego de Cargos, concluyendo que la actuación de la Comisión Evaluadora (sic) se encontraba ajustada a Derecho"*²⁸.

Asimismo, indica que la **DGCP** determinó que el análisis efectuado por la comisión fue realizado *"conforme a las reglas previamente establecidas en el Pliego de Cargos, descartando que existiera actuación arbitraria o contraria a los principios que rigen la contratación pública. En consecuencia, la pretensión del recurrente constituye una reiteración de planteamientos que ya fueron examinados y desestimados por la autoridad competente"*²⁹, y que la parte actora *"no aporta nuevos hechos, mucho menos pruebas distintas, por lo cual no existe fundamento*

²⁶ Op. Cit., foja N°. 0027.

²⁷ Op. Cit., foja N°. 0028.

²⁸ Op. Cit., foja N°. 0053.

²⁹ Ídem.



para desconocer el criterio técnico dado en su momento por los comisionados y adicional por la [DGCP]"³⁰.

Por ello, se opone a lo indicado por el apoderado legal del proponente **CENTRO MILLENIUM, S. A.**, en el sentido que la exigencia relativa a la experiencia de los soldadores en la supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones fue añadida por la comisión, pues la misma "fue un requisito solicitado por la entidad licitante, donde los comisionados sólo aplicaron de manera correcta lo solicitado por la entidad"³¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal se avoca al análisis de los argumentos esbozados por las partes, arribando a la conclusión de que no le asiste razón a la parte actora cuando sostiene que la comisión verificadora del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, incurrió en un error al endilgarle el incumplimiento del punto N°. 5 de la sección de "Otros requisitos".

Lo anterior, toda vez que la evaluación contenida en el informe de verificación # 2 de 26 de mayo de 2026, se ajusta al tenor literal de ese punto del pliego de condiciones, en donde se exigió que los soldadores calificados certificados debían poseer "mínimo tres (3) años de experiencia realizando trabajos de soldadura, herrería o estructuras de acero. Adjuntar copia simple de certificación vigente de soldador emitida por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá. Experiencia mínima de cinco (5) años en supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones similares a las solicitadas para este acto público".

Para los efectos de esta decisión, consideramos pertinente referirnos a la definición del pliego de cargos, contenida el inciso 36 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que reza:

Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

36. Pliego de cargos. Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho. (Lo subrayado es del Tribunal).

En adición a ello, cabe recordar que entre las obligaciones de las entidades contratantes, establecidas en el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se encuentran:

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

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

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.



jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante. (Lo subrayado es del Tribunal).

Como se observa, nuestro sistema jurídico de contratación estatal supedita la selección de los contratistas al cumplimiento de las estipulaciones del pliego de cargos (Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, artículo 21, numeral 2), con lo que se busca **limitar la discrecionalidad de los servidores públicos y revestir a los procedimientos de objetividad y justicia**.

Además, lo expuesto en relación con la selección objetiva y justa de los contratistas, está consagrado en otros artículos del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, como el 28, relativo al *principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, cuyo inciso 5, dispone:

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. [...]
5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos. (Lo subrayado es del Tribunal).

En esta misma línea, cabe destacar lo normado en el artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuyo inciso 3, establece:

Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

1. [...]
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público. (Lo subrayado es del Tribunal).

En el presente caso, los argumentos del recurrente cuestionan el contenido de una de las disposiciones del pliego, por considerarla defectuosa o producto de un presunto arrastre, porque en su opinión, la experiencia en la supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones no resulta aplicable a los soldadores, sino a los ingenieros civiles o arquitectos, puesto que aquellos no realizan ese tipo de actividades.

No obstante, el Tribunal se encuentra impedido para acoger dicho argumento, pues ello implicaría alterar una disposición del pliego, bajo la cual los proponentes compitieron en igualdad de condiciones con la presentación de sus propuestas.

Y es que, la pretensión del recurrente, en el sentido de "ataca[r] un error de redacción evidente", debió ser ensayada antes de la presentación de su propuesta, específicamente en el marco de la **reunión previa y homologación**, siendo esta la que se celebra "con el propósito de absolver consultas y de formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos



u otros documentos" (Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, artículo 51).

Además, se recuerda que la participación de los posibles postores en la reunión previa y homologación les permite presentar **acciones de reclamo en contra del pliego**, en caso de considerar que este mantiene disposiciones restrictivas o confusas. Esto, conforme a lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que dispone:

Artículo 153. Acción de reclamo. [...]

Solo podrá interponer acción de reclamo contra el pliego de cargos aquel interesado que haya participado y firmado el acta en la reunión previa y homologación.

Con todo, al revisar el acto de reunión previa y homologación de 27 de marzo de 2026, se advierte que el proponente **CENTRO MELLENIUM, S. A.**, no participó en ella, lo que acarrea una renuncia implícita al derecho que le concede la norma para observar, solicitar aclaraciones y en última instancia, de considerarlo necesario, impugnar cualquier disposición que considere restrictiva o subjetiva.

Veamos de cerca quiénes participaron en dicha reunión previa y homologación, para mayor abundamiento de las partes:

 **EDUCACIÓN SUPERIOR DE CICLO CORTO**
Instituto Técnico Superior Especializado
ACTA DE REUNIÓN PREVIA Y HOMOLOGACIÓN
Acto Público No. 2026-1-39-01-08-LP-000027



Siendo las 09:05 a.m. del día 27 de marzo de 2026, se dio inicio a la reunión Previa de Homologación de la Licitación Pública No. **2026-1-39-01-08-LP-000027**, para las "ADECUACIONES DE ALEROS DE MARQUESINAS PEATONALES PARA EL CAMPUS DEL ITSE".

Presidió la reunión Karla Villarreal, Jefa de Proveeduría y Compras y contó con la asistencia de los siguientes posibles proponentes o interesados:

No.	Posibles Proponentes o Interesados	Representante o apoderado (cuando aplique)	Hora de llegada	Teléfono	Correo electrónico
1	JJ Arquitectura e Ingeniería s.a.	Juan Jaén	9:00 AM	6673-3248	jjarquitecturaeingenieria@gmail.com
2	Fomento Grúas y Concretos, S.A.	Randol Ruiz	9:00 AM	379-5100	fomento_gc@outlook.es
3	CONSTRUCTO RA BIOCEAN, S.A.	Yeraldin Batista	9:00 AM	6802-1210	veraldinecobisa@gmail.com
4	SERVIPRO HOLDING	Raúl Vergara	9:00 AM	6616-8481	rvergara@servipropma.com
5	DRESS MENU	Abdiel Arosemena	9:00 AM	6664-9594	dressmenu2020@hotmail.com
6	SERVICIOS MARJAV	Edgar Aparicio	9:00 AM	6667-0266	eaparicio24@gmail.com
7	Jal Construction Corp	Ariel Chang	10:42 AM	6653-9529	arieljoy7@gmail.com

[...]

De la imagen exhibida, se colige que el ahora recurrente no participó en la reunión previa y homologación, celebrada el 27 de marzo de 2026. Por esto, en la etapa recursiva en que se encuentra en procedimiento, mal puede “atacar”, cuestionar o presentar observaciones respecto de un requisito establecido en el pliego, pues no agotó los recursos que le concedía la norma dentro del término o las etapas correspondientes para ello.



Ello, sin perder de vista lo normado en el artículo 51 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, según el cual, la presentación de la propuesta en un acto público de selección de contratista equivale a *“la aceptación sin reservas ni condiciones de todo el contenido del pliego de cargos”*.

De la misma forma, no está llamado a prosperar el argumento esbozado por el recurrente, relacionado con la presunta ilegalidad o nulidad de la exigencia bajo examen (esto es, el punto N°. 5 de la sección de “Otros requisitos”, específicamente en cuanto a que los soldadores mantengan con cinco [5] años de experiencia en la supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones similares a las solicitadas por este acto público).

Lo anterior, pues no ha sido demostrado fehacientemente el concepto o la forma en que el ese requisito infringe el interés público ni que existe una contravención del artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En su escrito, la parte actora señala que ese requisito y su interpretación por parte de la comisión es contraria al artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y al interés público, porque *“restringe la participación y desnaturaliza el objeto”*.

Asimismo, aduce que la exigencia concerniente a que los soldadores mantengan cinco (5) años de experiencia en la supervisión de obras, *“no puede servir de fundamento para descalificar a un proponente”*, por tratarse de una *“condición nula de pleno derecho”*.

No obstante, ello no está llamado a prosperar, toda vez que esa exigencia no se trataba de un mero formalismo cuyo cumplimiento pudo haber sido prescindido por la comisión, a fin de darle prelación al objeto de la contratación, sino que, luego de la homologación del pliego de condiciones o bien, **una vez concluida la etapa para la interposición de acciones de reclamo contra el pliego**, la exigencia en cuestión, quedó plasmada como una condición que debían cumplimentar los proponentes a fin de adquirir la condición de adjudicatario.

Siendo esto así, los comisionados no podían omitir su verificación al analizar las propuestas presentadas o eliminar esa exigencia, pues ello contravendría los artículos 28 y 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, citados en párrafos anteriores.

De otra parte, en cuanto a la presunta vulneración del interés público, valga recordar que es un principio de derecho general que quien plantea un argumento debe probarlo, para lo cual debe aportar los elementos de convicción tendientes a su demostración.

En su jurisprudencia constante, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha destacado la importancia de ese principio, así como su aplicación en los procesos jurisdiccionales.

Como ejemplo, se destaca lo dispuesto en la sentencia de 5 de abril de 2017, dictada bajo la ponencia del magistrado Abel Augusto Zamorano, en donde se refirió al principio de la carga de la prueba, bajo los siguientes términos:

[L]a carga de la prueba le incumbe al actor. Y este principio obliga al actor probar lo que se pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por este dentro de la demanda. (Lo subrayado es del Tribunal).



Adicionalmente, ese mismo Tribunal, en su sentencia de 13 de mayo de 2024 emitida bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, señaló que la carga de la prueba –también conocida bajo el adagio “*onus probandi incumbit actori*”–, implica:

[S]i la parte actora no aporta o aduce pruebas conducentes y eficaces, al Tribunal no le quedará más remedio que denegar las pretensiones formuladas, pues, no es parte de su labor suplir o redireccionar el ejercicio probatorio desplegado por quien acción. (Lo subrayado es del Tribunal).

Lo indicado en relación con la carga de la prueba exhibe su doble dimensión, a saber: por una parte, acarrea la **obligación de la parte que aduce un hecho o argumento de probarlo a través de los medios idóneos para ello**, y por la otra, la **obligación del Tribunal de fallar conforme a lo probado**, de modo que, si aquella no aporta o aduce pruebas conducentes y eficaces, el Tribunal encargo de resolver el recurso o la acción presentada no tiene más remedio que denegar la pretensión.

Como se indicó, en el presente caso, la parte actora aduce que lo exigido en cuanto a que los soldadores mantengan cinco (5) años de experiencia en la supervisión de obras, es nulo de pleno derecho por ser contrario al interés público. Sin embargo, no aporta pruebas o elementos de convicción que le permitan a este Tribunal concluir que, efectivamente, esa exigencia afecta el interés general.

Igualmente, no demuestra jurídicamente las razones por las que sostiene que las funciones de los soldadores “*no comprenden, en ningún caso, la ‘supervisión de remodelaciones, adecuaciones o construcciones’, que es tarea propia del ingeniero o arquitecto residente*”.

En este sentido, ese argumento parece un simple enunciado general que adolece de sustento o fundamento legal. Por esto, ante la ausencia de elementos de convicción, y atendiendo que el Tribunal no puede reemplazar la tarea del recurrente en la demostración de sus hechos y consideraciones, no está llamado a prosperar lo indicado por la parte actora, en el sentido que la exigencia relativa a la experiencia de los soldadores en la supervisión de obras, es nula de pleno derecho o violatoria del interés público.

En definitiva, este órgano colegiado, luego de valorar los hechos y las pruebas que constan en autos, secunda la dispuesto por la **DGCP** en su resolución N°. DS-DF-1026-2026 de 15 de junio de 2026, que señala:

*Que, de lo señalado por el Reclamante sobre que debe prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto sobre formalismos que no incidan en la validez de la propuesta, por cuanto que la exigencia de **cinco años de experiencia en supervisión**, siendo esto una tarea propia del Ingeniero residente, no del soldador, al respecto, esta Dirección estima oportuno referirnos al contenido del artículo 61 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, que se refiere al Expediente Electrónico, el cual señala lo siguiente:*

Artículo 61. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones.

En todos los actos de selección de contratista, la presentación de la propuesta por parte del proponente se considerará para todos los efectos legales y formales una aceptación tácita sin objeciones ni restricciones al pliego de cargos.

Presentada la propuesta, no se admitirán acciones de reclamo contra el pliego de cargos.



(Lo subrayado y en negrilla es nuestro).

Que, en atención a lo expuesto, corresponde indicar que las observaciones contra el pliego de cargos no son procedentes en esta etapa del procedimiento de selección de contratista, adicionalmente, la empresa de **CENTRO MILLENIUM**, al haber presentado su propuesta para el Acto Público N°2026-1-39-01-08-LP-000027, cuyo objeto de la contratación es el "**ADECUACIONES DE ALEROS DE MARQUESINAS PEATONALES PARA EL CAMPUS DEL ITSE**", aceptó sin objeciones ni restricciones, las condiciones del pliego de cargos.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En virtud de lo anterior, lo procedente es **confirmar** el acto de adjudicación del acto público N°. 2026-1-39-01-08-LP-000027, emitido por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), en favor del **CONSORCIO TECAB**, contenido en la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, por el monto de trescientos cincuenta y cinco mil doscientos diecisiete balboas con setenta y siete centésimos (B/. 355,217.77).

Lo anterior, con sustento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, que señala:

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 subrayado es del Tribunal).

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

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

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

En cuanto a la fianza de recurso de impugnación, el Tribunal, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, estima conveniente su devolución, pues, si bien la decisión ha sido adversa al recurrente, no se advierte que haya actuado de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasiones un daño al Estado o a un tercero.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la adjudicación efectuada por el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), por medio de la Resolución N°. 008 del 17 de junio de 2026, en favor del **CONSORCIO TECAB**, por el monto de trescientos cincuenta y cinco mil doscientos diecisiete balboas con setenta y siete centésimos (B/. 355,217.77), por las razones indicadas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°. FIMI-1288-0 del 29 de junio de 2026, expedida por Acerta Compañía de Seguros, S. A., por el

límite máximo de cuarenta mil ciento cinco balboas con setenta centésimos (B/. 40,105.70), según lo indicado en la Diligencia de Consignación No. 072-2026 de 29 de junio de 2026, visible a foja N°. 0035 del expediente jurídico del Tribunal.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo original del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), correspondiente al acto público de marras, el cual consta de tres (3) tomos con un total de mil cuatrocientos noventa y dos (1492) fojas útiles; enviado a este Tribunal, mediante la nota N°. ITSE-DPC-202-2026 de 8 de julio de 2026, visible a foja No. 0073 del expediente jurídico.

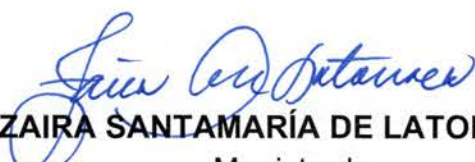
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", la cual se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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 de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 104-2026, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2026.07.17
12:26:00 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

