REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: **166-2025**

RECURRENTE: **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones / Resolución de Adjudicación No. 29 del 15 de septiembre de 2025, emitido por el Municipio de Colón, dentro del acto público No. 030-IBI-2025.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: **LUIS MARISCAL**

Resolución No. 165-2025-Pleno/TACP de 13 de octubre de 2025 (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 5 de septiembre de 2025, el Municipio de Colón (en adelante, el Municipio, la licitante o la entidad) convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 030-IBI-2025, para el "**MEJORAMIENTO DEL CAMPO DEPORTIVO EN EL SECTOR DE PALENQUE, CORREGIMIENTO DE SANTA ROSA, DISTRITO DE COLÓN**".

El precio de referencia se estableció en cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 11 de septiembre de 2025, de 1:00 p.m. a 2:00 p.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 11 de septiembre de 2025, el citado acto público contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.	B/. 47,509.16
FP CONSTRUCCIONES, S. A.	B/. 48,871.79
GRUPO DANMAR, S. A.	B/. 49,985.73
SERVICIOS Y SUMINISTROS, S. A.	B/. 51,798.95

Posteriormente, mediante el Cuadro de Cotizaciones / Resolución de Adjudicación No. 29 del 15 de septiembre de 2025, la licitante resolvió adjudicarle el acto público de marras a la proponente **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**, quien "*presento* (**sic**) *la propuesta con el precio más bajo y cumplió con toda la documentación establecida en el pliego de cargos*".

En contra de ese acto administrativo, la proponente **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, (en adelante, la recurrente o la parte actora) interpuso formal recurso de impugnación ante el Tribunal, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación de 18 de septiembre de 2025, emitida por la Secretaría General.

En atención a ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 131-2025/TACP de 19 de septiembre de 2025 (Admisión), publicada en el portal electrónico de contrataciones públicas correspondiente al Municipio de Colón.

Del enunciado recurso se dio traslado a la entidad, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el cual fue publicada en ese portal, visible a fojas N°. 0046-0048 del expediente jurídico.

Además, mediante la nota S/N de 26 de septiembre de 2025, visible a foja N°. 0051 del expediente jurídico, la licitante le entregó al Tribunal un expediente contentivo de sus actuaciones en relación con el presente acto público, el cual consta de ciento setenta y un (171) fojas útiles.

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y pretensiones y demás información recibida con motivo del presente procedimiento.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En su escrito de impugnación, el apoderado legal de **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque la decisión de adjudicación contenida en el acto administrativo impugnado y que, en su defecto, le adjudique el acto público de marras a su poderdante, quien cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

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

1. La recurrente no le endilga a la adjudicataria el incumplimiento de ninguno de los requisitos establecido por la licitante para este acto público, sino que señala que ella debió ser adjudicataria en tanto que aquella no se trata de una empresa local.

   En efecto, en el escrito de impugnación presentado, la parte actora indica lo siguiente: "*... tenemos que de los cuatro (4) proponentes que participaron del Acto Público, el único que puede ser considerado como local a la luz de las disposiciones legales vigentes que rigen la materia es la proponente FP CONSTRUCCIONES, S.A., puesto que el mismo tiene como domicilio en su aviso de operaciones el Municipio de Colón, lugar donde se va* (**sic**) *realizar la contratación*"[1].

[1] Véase lo indicado por la recurrente en la foja N°. 0023 del expediente jurídico.

2. En atención a ello, la recurrente indica que, al tratarse de una empresa local, debió ser beneficiada con la adjudicación del acto público; siendo que la adjudicataria (**COUNSTRUFIRE GROUP, S. A**) no mantiene esta condición, en tanto que su domicilio, según su aviso de operaciones, se encuentra en la provincia de Panamá, Distrito de Panamá, corregimiento de Bella Vista.

   Al respecto, la recurrente manifiesta lo siguiente en su escrito de impugnación: "[d]*ebe proceder conforme a la disposición especial aplicable al caso; esto es, el artículo 110-A de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal y disposiciones conexas que establecen la metodología de verificación 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)*[2]".

3. En definitiva, la recurrente concluye su medio de impugnación, señalando que: "[p]*or todo lo anteriormente esbozado, consideramos que la propuesta de la empresa FP CONSTRUCCIONES, S.A., cumple satisfactoriamente con todos los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos. Por ello, debe ser seleccionada como adjudicataria, debido a que se trata de una empresa local, cuya oferta está dentro del margen de selección preferente del diez por ciento (10%) en relación con la propuesta presentada por una empresa no local que cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de condiciones*"[3].

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el Municipio rindió el informe de conducta solicitado el que se publicó en su portal electrónico de contrataciones públicas.

En este, luego de referirse a los antecedentes del acto, señala que "[l]*a Comisión verificó que COUNSTRUFIRE GROUP, S.A, cumplía con todos los requisitos exigidos en el pliego*"[4], y que la oferta de empresa resultó ser la "*de menor precio entre las que cumplieron integralmente las especificaciones, conforme al principio de selección objetiva establecido en la Ley 349*"[5].

En cuanto a los argumentos esbozado por la recurrente, refiere que "[s]*i bien es cierto que el artículo 110-F de la Ley 349 del 14 de diciembre de 2022; señala que se debe de da (**sic**) preferencia a los contribuyentes locales, sobre foráneos, cuando la diferencia no sea mayor del 10%. Y si bien es cierto, el proponente FP CONSTRUCCIONES, S. A., es una empresa local, no es menos cierto que no cumplieron a cabalidad con los requisitos solicitados por la Ley 22 de 2006*"[6].

En efecto, de la lectura del informe de conducta, se colige que la licitante le endilga a la ahora recurrente el incumplimiento del requisito concerniente a la presentación de una declaración jurada de incapacidad legal para contratar "*cuya firma deb*[ía] *estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital* [...] [l]*o cual no fue presentado por la empresa FP CONSTRUCCIONES, S. A., tal como señala la norma*"[7].

---

[2] Op Cit., foja N°. 0024.
[3] Op. Cit., foja N°. 0025.
[4] Op. Cit., foja N°. 0047.
[5] Ídem.
[6] Op. Cit., foja N°. 0048
[7] Op. Cit., foja N°. 0047.

Por lo anterior, deja entrever que el Tribunal debería "[c]*onfirmar la adjudicación [que] garantiza a la entidad la ejecución del proyecto con el mejor uso de los fondos públicos, ya que la diferencia de precio es significativa y el adjudicatario cumple con todas las condiciones*"[8].

IV. ADMISIBILIDAD DE LAS PRUEBAS

Después de resumir los argumentos y las pretensiones de la recurrente, así como lo indicado por la licitante en su informe de conducta, es preciso que el Tribunal se pronuncie sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, de aplicación supletoria en el presente caso, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 22 de 2006.

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

> **II. Pruebas**
>
> a. Certificación del Registro Público de la empresa FP CONSTRUCCIONES, S.A.
> b. Copia de la Cédula de la Representante Legal de la empresa FP CONSTRUCCIONES, S.A.
> c. Copia de la cédula e idoneidad del apoderado legal
> d. Cheque de Gerencia No.000037736 expedido por el Banco General, el diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), por la suma de SIETE MIL QUINIENTOS balboas con 00/100 (B/.7,500.00), como fianza al recurso de impugnación.

a. Inadmisión

Luego de la valoración correspondiente, el sustanciador considera que se deben inadmitir todas las pruebas presentadas, pues no están dirigidas a comprobar hechos, sino que buscan cumplimentar los requisitos exigidos por la ley para la interposición de un recurso de impugnación.

Al respecto, valga recordar que para que una prueba de admitida, esta debe ser pertinente y conducente en relación con los hechos y argumentos presentados.

En efecto, es preciso señalar que conforme al principio de pertinencia, las pruebas presentadas deben "… *guarda*[r] [una] *relación armónica con el tema del proceso*"[9].

En otros términos, entre ellas debe existir una "*relación lógica o jurídica* […] *entre la prueba* [presentada] *y el hecho a probar*"[10].

De otra parte, la conducencia de la prueba dice relación con "*la idoneidad de la misma para demostrar un determinado hecho*"[11], la cual es determinada por la ley, no por el juzgador.

---

[8] Ídem.
[9] Araúz, Heriberto (2015): *Lecciones de derecho probatorio* (Ciudad de Panamá, Imprenta Articsa).
[10] Ídem.
[11] Ídem.

En el caso bajo estudio, las pruebas propuestas por el accionante deben ser inadmitidas, porque responden a los requisitos y exigencias contempladas en la norma para la interposición de los recursos de impugnación.

Así, en el caso del cheque de gerencia No. 000037736, este buscaba atender lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que "*[t]odo recurso de impugnación debe ir acompañado de la fianza de recurso de impugnación prevista en el artículo 125*".

Por ello, debe ser inadmitido en tanto que no se proponen demostrar un hecho o argumento esbozado en el recurso que nos ocupa.

En igual sentido, es preciso no admitir los documentos enunciados en los incisos a., b. y c. de la imagen antes exhibida, pues no están dirigidos a comprobar hechos, sino que buscaban comprobar la identidad y legitimidad de la recurrente y la de su apoderado legal, a los fines de presentar el medio de impugnación en examen.

De este modo, como ya cumplieron su cometido, habida cuenta que el recurso se encuentra en trámite, deben ser inadmitidas por el Tribunal, pues no están dirigidas a comprobar ningún hecho o argumento.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Llegados a este punto, le corresponde al Tribunal resolver el fondo de la controversia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020.

En este sentido, y a modo de una conclusión adelantada, lo procedente es revocar el acto de adjudicación emitido por la licitante y, en su defecto, restablecer el derecho vulnerado a la recurrente en el sentido de adjudicarle el acto público, con sustento en el artículo 110-F de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, modificada por la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022.

En los párrafos subsiguiente se explicitan las razones por las que, este Tribunal, ha concluido lo siguiente.

a. Análisis de los cargos de incumplimiento endilgados a la propuesta de la adjudicataria.

Tal como se indicó anteriormente, la recurrente arguye en su escrito de impugnación que la entidad debió adjudicarle el acto público, porque se encuentra domiciliada en el municipio en donde se llevó a cabo la contratación.

De la lectura del escrito, se colige que la pretensión de la recurrente se sustenta en el hecho de que se trata de una empresa local, a diferencia de lo que ocurre con la otrora adjudicataria, cuyo aviso de operaciones refiere que su establecimiento comercial está ubicado en "... *la Provincia de PANAMÁ, Distrito de PANAMÁ, Corregimiento de BELLA VISTA*..."[12].

En atención a ello, sugiera que tiene derecho a ser seleccionada de forma preferente en relación con aquella (es decir, la empresa adjudicataria

[12] Véase el aviso de operaciones presentado **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**, visible a foja N°. 130 del expediente administrativo.

[**COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**]), en base a lo dispuesto en el artículo 110-F de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, modificada por la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022.

Por su parte, la licitante manifiesta que, si bien la recurrente se trata de una empresa local, no puede ser beneficiada con el acto de adjudicación, porque incumplió el requisito del pliego de cargos relacionado con la presentación de una declaración de no incapacidad legal para contratar.

En su informe de conducta, indica que la recurrente no presentó el documento exigido en "*el punto 7 de 'Otros Requisitos' del Pliego de Cargos Electrónico* [que] *exige 'presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital'*"[13].

Tomando en cuenta lo anterior, el Tribunal se avoca al análisis de los cargos y las pruebas que obran en autos, llegando a la conclusión de que le asiste razón a la parte actora cuando aduce que la entidad debió adjudicarle el acto público de marras.

Esto, porque ostenta la condición de empresa local y porque el precio ofertado por ella se encuentra dentro del margen de selección preferente establecido en el artículo 110-F de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, adicionado por la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022.

En primera instancia, el Tribunal considera oportuno señalar que para la resolución directa de la presente encuesta —es decir, dentro del término de diez (10) días hábiles contemplado en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006— se valoraron varios elementos, entre ellos: (i) el hecho de que el argumento esbozado por la recurrente versa sobre un aspecto "*estrictamente jurídico*", y (ii) que la licitante, en el acto administrativo impugnado, manifestó que la propuesta presentada por la parte actora "*cumplió con toda la documentación establecida en el pliego de cargos*"[14].

En cuanto al primero de esos elementos (es decir, el punto [i], antes citado), se reitera que la recurrente no le endilga a la adjudicataria el incumplimiento de ninguno de los requisitos exigidos por la entidad en el pliego de condiciones; sino que señala que debió ser adjudicataria del acto público, porque se encuentra domiciliada en el municipio en donde se llevó a cabo la contratación.

En este orden, la resolución del caso se trata de una cuestión "*estrictamente jurídica*", porque involucra la interpretación del ordenamiento jurídico a efectos de determinar si la recurrente reúne las condiciones contempladas en él para ser considerada como una "*empresa local*".

Dicho esto, para una mejor comprensión del tema en estudio, es preciso exhibir el contenido el artículo 110-F de la Ley 106 de 1973, adicionado por la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022, que a la letra establece:

> "***Artículo 110-F***. *En las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que realicen los municipios, se promoverá la participación del mayor número de empresas locales.*

---

[13] Véase lo indicado por la licitante en la foja N°. 0047 del expediente jurídico del Tribunal.
[14] Op. Cit., foja N°. 0014.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

Se entiende por empresas locales aquellas que tengan como domicilio en su aviso de operación el municipio donde se realizará la contratación.

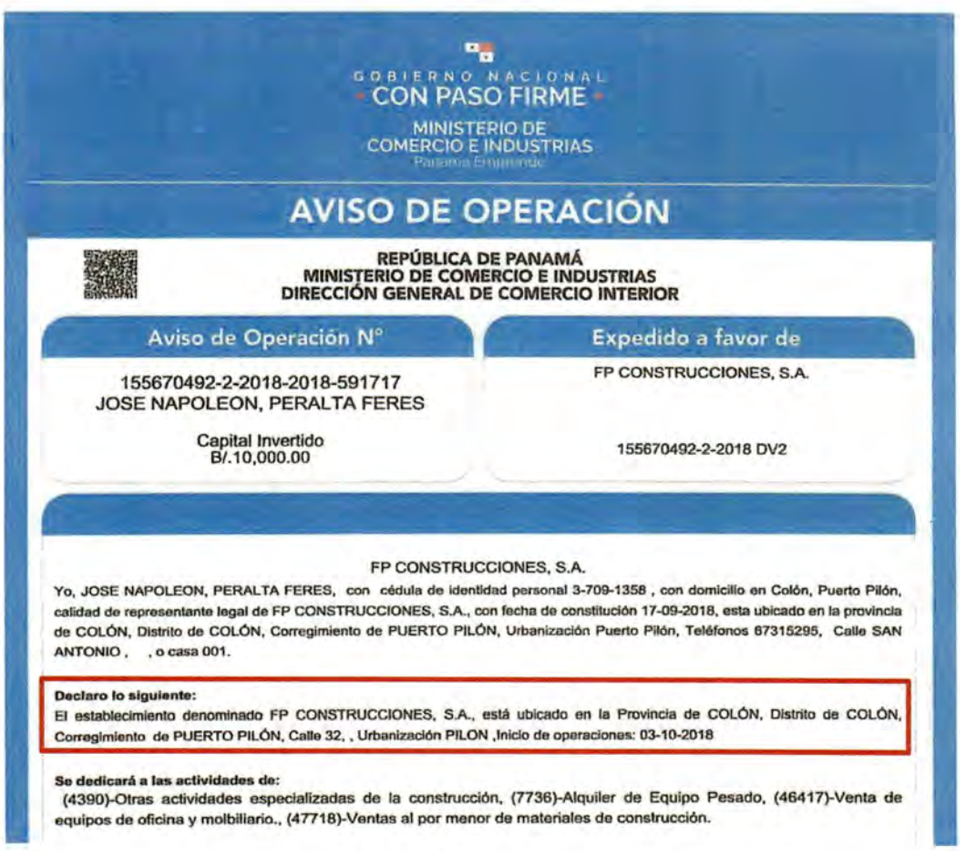
En aquellas contrataciones menores en las cuales participan varios proponentes, la empresa domiciliada en dicho municipio tendrá la prelación en la adjudicación, siempre que el precio propuesto no sea mayor de un 10% en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local. En este caso se escogerá a la que tenga el mejor precio. Entre las empresas locales se deberá escoger a la que ofrezca el mejor precio". (Lo subrayado es del Tribunal).

Como se observa, el citado artículo 110-F de la Ley 106 de 1973 (aplicable al caso, atendida la especial naturaleza de la licitante y el monto de la contratación [inferior a cincuenta mil balboas]), prevé un mecanismo de selección preferente, según el cual, toda *contratación menor* que se realice en un municipio conforme a esa excerta legal ***debe*** ser adjudicada a los proponentes que se encuentran domiciliados en él, siempre y cuando los montos por ellos ofertados no superen en un diez por ciento (10%) al monto más bajo presentado por otra empresa, cuyo domicilio se encuentre fuera de esa circunscripción territorial.

El citado mecanismo de selección preferente se intuye del lenguaje imperativo empleado por el legislador en el artículo 110-F de la Ley 106 de 1974, en donde se establece que las empresas locales ***tendrán*** prelación en la adjudicación, respecto de otros proponentes que no ostenten esa condición.

Siento esto así, corresponde analizar la propuesta presentada por la recurrente para determinar si se trata o no de una empresa local y si el monto ofertado por ella está dentro del citado margen de selección, es decir, diez por ciento (10%) en relación con la propuesta más baja presentada por una empresa no local.

En el caso del primer supuesto, se observa que la recurrente acompañó su propuesta del siguiente aviso de operaciones, en donde se indica lo siguiente, a propósito del área en donde se encuentra domiciliada:



GOBIERNO NACIONAL
CON PASO FIRME
MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS
Palabra Empresa

AVISO DE OPERACIÓN

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS
DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR

Aviso de Operación N°	Expedido a favor de
155670492-2-2018-2018-591717 JOSE NAPOLEON, PERALTA FERES	FP CONSTRUCCIONES, S.A.
Capital Invertido B/.10,000.00	155670492-2-2018 DV2

FP CONSTRUCCIONES, S.A.

Yo, JOSE NAPOLEON, PERALTA FERES, con cédula de identidad personal 3-709-1358 , con domicilio en Colón, Puerto Pilón, calidad de representante legal de FP CONSTRUCCIONES, S.A., con fecha de constitución 17-09-2018, esta ubicado en la provincia de COLÓN, Distrito de COLÓN, Corregimiento de PUERTO PILÓN, Urbanización Puerto Pilón, Teléfonos 67315295, Calle SAN ANTONIO , , o casa 001.

Declaro lo siguiente:
El establecimiento denominado FP CONSTRUCCIONES, S.A., está ubicado en la Provincia de COLÓN, Distrito de COLÓN, Corregimiento de PUERTO PILÓN, Calle 32, , Urbanización PILON ,Inicio de operaciones: 03-10-2018

Se dedicará a las actividades de:
(4390)-Otras actividades especializadas de la construcción, (7736)-Alquiler de Equipo Pesado, (46417)-Venta de equipos de oficina y molbiliario., (47718)-Ventas al por menor de materiales de construcción.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General

Cláusula de Responsabilidad: En caso de que este Aviso de Operación haya sido procesado por una persona distinta al Representante Legal o administrador del establecimiento comercial, dicha persona será solidariamente responsable de la información suministrada, por lo que deberá firmar el Aviso de Operación en conjunto con el Representante Legal o administrador del establecimiento comercial según sea el caso. Declaro bajo la gravedad de juramento que toda la información por mi afirmada al sistema PanamaEmprende en el presente proceso de Aviso de Operación, son ciertos.

Este Aviso de Operación, deberá ser impreso, inmediatamente firmado por los declarantes que aparecen en la parte inferior del mismo. Además, debe mantenerse en el establecimiento, donde se ejerce la(s) actividad(es) comercial(es) o industria(es) y mostrarlo en caso de ser solicitado por las autoridades Públicas y Competentes, en el ejercicio de su función fiscalizadora.

Tome nota que las zonificaciones comerciales deben ser previamente validadas con el Municipio respectivo. Lo declarado en este documento, será verificado por el MICI y entes competentes, en caso de ser incompatible o incongruente se ordenará la suspensión temporal o definitiva del Aviso de Operación. Adicionalmente se podrá ordenar el cierre del local y/o la aplicación de la multa correspondiente según la infracción cometida.

Fundamento legal: Ley 5 de 2007 y ley 2 de 2013.
PanamaEmprende **ha avisado de la apertura del negocio a la caja del seguro social y al municipio respectivo.**

Alonso Garcia Guerrero
C.I.P. 3-720-916
Firma del Declarante (Tramitador)

José Napoleon, Peralta Feres
C.I.P. 3-709-1358
Firma del Representante Legal de la Sociedad

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Así, en tanto que el domicilio de la recurrente (**FP CONSTRUCCIONES, S. A.**) declarado en su aviso de operaciones está dentro del municipio en donde se realizó la contratación (esto es, el Municipio de Colón, constituido, entre otros corregimientos, por el de Puerto Pilón), dicha empresa cumple el primero de los presupuestos para ser seleccionada preferentemente.

De otra parte, corresponde analizar el segundo presupuesto exigido por la norma para poder ser preferentemente seleccionada; esto es, que su oferta no sea mayor, en un diez por ciento (10%), respecto de la más baja presentada por una empresa no local.

En este sentido, de la revisión del sistema electrónico se colige que la propuesta más baja presentada por una empresa no local, lo es la de **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**, cuyo valor asciende a cuarenta y siete mil quinientos nueve balboas con dieciséis centésimos (B/. 47,509.16).

Por su parte, de la verificación del sistema electrónico se infiere que, la propuesta presentada por la recurrente (**FP CONSTRUCCIONES, S. A.** [empresa local]), fue por el monto de cuarenta y ocho mil ochocientos setenta y un balboas con setenta y nueve centésimos (B/. 48,871.79).

Entonces, es preciso calcular cuál es el diez por ciento (10%) de la propuesta más baja, presentada por **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.** (empresa no local), para determinar el límite máximo al que podría ascender la oferta de la proponente **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, para poder ser preferentemente seleccionada respecto de aquella.

Para tales efectos, se aplica la siguiente fórmula matemática, a saber:

> **B/. 47,509.16** (precio más bajo presentada por una *empresa no local*) **x 0.10** (porcentaje dentro del cual debe encontrarse la propuesta presentada por una *empresa local* para ser seleccionada, preferentemente, en relación con la más baja presentada por una *empresa no local*) **= B/. 4,750.92.**

Con esto, corresponde sumar el resultado de esa operación aritmética (B/. 4,750.92) al precio más bajo presentado por una empresa no local dentro del

presente acto público (B/. 47,509.16), para extraer el límite de precio para la selección preferente en el caso de las propuestas presentadas por empresas locales; mismo que asciende a cincuenta y dos mil doscientos sesenta balboas con ocho centésimos (B/. 52,260.08).

En esta línea de pensamiento, como la propuesta de la recurrente (por el monto de B/. 48,871.79) se encuentra dentro del límite máximo de diez por ciento (10%) enunciado anteriormente (B/. 52,260.08), la empresa **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, goza del derecho al ser seleccionada preferentemente en el acto público de marras.

Lo anterior, pues, tal como se ha demostrado en párrafos anteriores, se trata de una empresa local, en tanto que su domicilio se encuentra en el municipio en donde se llevó a cabo la contratación y su oferta no es mayor en un diez por ciento (10%) en relación con la propuesta presentada por una empresa no local.

Por otro lado, corresponde analizar el segundo de los elementos valorados por el Tribunal para resolver, directamente, el recurso de impugnación presentado, a saber: que, en el acto de adjudicación, la licitante manifestó que la recurrente "*cumplió con* [lo] *establecid*[o] *en el pliego de cargos*"[15].

En efecto, tal como se adelantó *ut supra*, en el acto administrativo de adjudicación, la entidad, luego de referirse a la propuesta de la otrora adjudicataria, expuso que: "*el proponente* ***FP CONSTRUCCIONES, S. A.,*** *presento* (**sic**) *su propuesta y cumplió con toda la documentación establecida en el pliego de cargos*"[16].

Sin embargo, en el informe de conducta enviado al Tribunal, procedió a endilgarle el incumplimiento de un punto del pliego de cargos; en este caso, el supuesto requisito N°. 7 de la sección de "Otros requisitos", relacionado con la presentación de una declaración de no incapacidad legal para contratar.

Tomando esto en cuenta, el Tribunal se avoca al estudio de esa presunta causal de incumplimiento, arribando a la conclusión de que no le asiste razón al Municipio cuando sugiere que la recurrente incumplió ese punto del pliego, concerniente a la presentación de una declaración en donde se certifique que no se encuentra incapacitada para contratar con el Estado.

En primera instancia, el Tribunal se permite hacerle un llamado de atención a la entidad, pues su actuación va en contravía del principio de la buena fe y la doctrina de los actos propios, los cuales regentan las actuaciones del Estado y de los servidores públicos.

Respecto del primer principio, valga recordar que en el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, se señala lo siguiente: "[e]*n la interpretación de* […] *de los procedimientos de selección de contratista* […] *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).

En adición a ello, cabe destacar que el Código de Ética de Contrataciones Públicas, aprobado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante la Resolución No. 285-2021 de 22 de abril de 2021, define a la buena fe como un

---

[15] Op. Cit., foja N°. 0014.
[16] Ídem.

principio ético básico, según el cual, "[l]*os servidores públicos* y contratistas *deben aplicar en todo momento un criterio de conducta que reconozca la presunción de buena fe, es decir el comportamiento honesto de los ciudadanos y de los destinatarios de este código*". (Lo subrayado es del Tribunal).

Además, en ese mismo Código, se indica lo siguiente en relación con el mentado principio: "[l]*os servidores públicos y contratistas destinatarios de este código, deberán observar en sus actuaciones y relaciones las siguientes conductas: a) Obrar de buena fe, con lealtad, diligencia y cuidado velando permanentemente por el respeto a las personas, el cumplimiento de la Ley, y los principios de la contratación pública*". (Lo subrayado es del Tribunal).

En efecto, la buena fe no es otra cosa que un principio o valor fundamental que debe ser aplicado por los servidores públicos que intervienen en los procedimientos de selección de contratista, tendiente a garantizar un comportamiento honesto, leal y diligente hacia las personas y los proponentes que participen en los actos públicos.

Así las cosas, para este Tribunal Administrativo, la actuación de licitante parece contraria al principio de la buena fe, pues no es leal ni honesto ni diligente endilgarle a la recurrente en la fase recursiva el presunto incumplimiento de un requisito del pliego de cargos, luego de haber manifestado en el acto de adjudicación que "*presento* (**sic**) *su propuesta y cumplió con toda la documentación establecida en el pliego de cargos*"[17].

Lo expuesto en relación con el principio de la buena fe, está íntimamente relacionado con la doctrina de los actos propios, la cual impone "*un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, evitando así la agresión a un interés ajeno y el daño consiguiente*"[18]. (Lo subrayado es del Tribunal).

De acuerdo con la doctrina, la teoría de los actos propios se basa en la "*inadmisibilidad de que un litigante o contratante fundamente su postura invocando hechos que contraríen sus propias afirmaciones o asuma una actitud que lo coloque en oposición con su conducta anterior*"[19]. (Lo subrayado es del Tribunal).

Al respecto, en la sentencia de 20 de abril de 2022, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dijo lo siguiente en relación con la doctrina de los actos propios: "[e]*n cuanto a los principios contra los actos propios y de buena fe, que se estiman infringidos por la parte actora, precisamos que el primero exige a la Administración ser consecuente con sus propios actos, es decir, la inexistencia de contrariedad entre una primera actuación y las siguientes*".

Asimismo, en la sentencia de 28 de mayo de 2025, dictada bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez, esa corporación de justicia expuso lo siguiente:

> "*Así las cosas, tomando en cuenta que el criterio vertido por la Presidenta de la Comisión de Evaluación de Títulos del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas, es que el Máster del Licenciado* ***ERASMO ELÍAS MUÑÓZ MARÍN*** *cumple con los requisitos de duración y de cantidad de créditos, esta Superioridad no encuentra razonamientos suficientes que respalden la decisión*

---

[17] Ídem.
[18] Como se citó en Belgrave, Eric Ariel (2021): "La doctrina de los actos propios", *Sapientia* 8 (2): pp. 60-71.
[19] Ídem.

> *adoptada por la Universidad, de denegar la evaluación del título académico del Accionante, máxime porque otros títulos de igual especialidad ya han sido validado y ponderados anteriormente para otros egresados, tal como fue corroborado por el Director General de Asesoría Jurídica de la Universidad de Panamá, a través de la Nota DSG-540-2024 de 16 de abril de 2024, mediante la cual certifica que "en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, desde 2016 al 2023, se han evaluado cuarenta y tres (43) títulos del Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), de Nicaragua"; evaluados todos con cuarenta (40) puntos (Cfr. fojas 160-162 del expediente judicial).*
>
> *Lo anterior, nos permite indicar que la actuación censurada de ilegal riñe con el principio de los actos propios y de Buena Fe, pues no puede desconocerse que la Administración debe ser coherente con su comportamiento frente a los administrados cuando no exista norma que posibilite obrar contra su propia actuación, en este caso, contra las evaluaciones previamente otorgadas a títulos académicos de igual naturaleza*". (Lo subrayado es del Tribunal).

En este mismo orden, en la Resolución N° 147-2023-Pleno/TACP de 1 de agosto de 2023 (Decisión), esta instancia jurisdiccional, dispuso lo siguiente en torno a esa doctrina:

> "*Esta doctrina es considerada una regla general del derecho, cuyo centro de gravedad no reside en la voluntad del autor del acto, sino en la confianza generada en terceros. Para algunos tratadistas como Diez Picazo, la doctrina de los actos propios acarrea la prohibición de no marchar contra comportamientos anteriores como una derivación directa del principio de la buena fe.*
>
> *En consecuencia, esa doctrina, constituye un límite al ejercicio de un derecho subjetivo que busca garantizar que las personas, en sus relaciones jurídicas, se comporten de forma congruente o consecuente*". (Lo subrayado es del Tribunal).

En base a esto, este Tribunal estima que la actuación vertida por la licitante en su informe de conducta es contraria a la doctrina de los actos propios, pues esta, en tanto que principio general de derecho, prohíbe que la administración mantenga un comportamiento errático o contradictorio o bien, que los servidores públicos no sean consecuentes con los comportamientos previamente desplegados con motivo de un procedimiento administrativo.

Dicho sea de otro modo: para este Tribunal es impropio endilgarle a la ahora recurrente el incumplimiento de un punto del pliego de cargo, siendo que, antes, en el mismo acto de adjudicación, refirió o manifestó que cumplía con toda la documentación exigida en el documento rector.

Por esta razón, ahora, en la fase recursiva, no es dable señalar que la recurrente incumplió el punto del pliego de cargos, relacionado con la presentación de una declaración en donde se certifique que no se encuentra incapacitada para contratar con el Estado, pues esto va en contravía de los principios de la buena fe y la doctrina de los actos propios, previamente explicitados.

Con todo, aun cuando no se hubiera indicado en el acto de adjudicación que la recurrente "*presento* (**sic**) *su propuesta y cumplió con toda la documentación establecida en el pliego de cargos*"[20], no es menos cierto que la formalidad cuyo incumplimiento se le endilga a **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, no se compadece con el tenor literal del requisito en donde se exigió la presentación de una declaración de no incapacidad legal para contratar.

Lo anterior, debido a que, el punto N°. 3.8 del pliego de cargos, concerniente a esa declaración, no exige que la firma del representante legal de los proponentes esté

---

[20] Ídem.

"*autenticada por Notario Público*"[21], tal como lo sugiere la licitante, sino que solo solicita que ese documento sea presentado por los proponentes "*junto con su*[s] *oferta*[s] [...] *en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, de conformidad con el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020*"[22].

Para mayor abundamiento del tema en análisis, nos permitimos exhibir lo solicitado por la licitante en ese punto del pliego de condiciones, mismo que, taxativamente, dice lo siguiente:

3.8	**Incapacidad Legal para Contratar** Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración por parte de la persona natural o persona jurídica, en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, **de conformidad con el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020** y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022; la misma será suscrita y presentada a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". En caso de consorcios, este documento deberá ser suscrito por la persona designada para representarlo, y mediante esta suscripción todas las personas que conforman el consorcio declaran y aceptan que no se encuentran entre las situaciones establecidas en el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato, así como por la falsedad de información y de documentos. Los proponentes que oferten dentro de procedimientos de selección de contratista que sean llevados a cabo por entidades que no cuenten con el servicio de internet debidamente certificado por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, deberán presentar de manera física una declaración simple suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica, en la que deberán declarar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales.	NO

Como se observa, el punto N°. 3.8 del pliego de cargos, presuntamente incumplido por la recurrente de acuerdo con lo manifestado por la licitante su informe de conducta, no solicita que la declaración de no incapacidad legal para contratar se encuentre "*autenticada por Notario Público*", sino que, para su cumplimiento, bastaba que su representante legal declarara que no se encuentra incapacitada para contratar con el Estado, tal como lo hizo en el documento que se exhibe a continuación:

DECLARACIÓN JURADA DE NO INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR

MEJORAMIENTO DEL CAMPO DEPORTIVO DEL SECTOR DE SANTA ROSA, CORREGIMIENTO DE SANTA ROSA, DISTRITO DE COLÓN (2DA. ETAPA)

ACTO PÚBLICO No. 030-IBI-2025

Colón, 10 de septiembre de 2025

HONORABLE ALCALDE
Lorenzo Diógenes Galván
MUNICIPIO DE COLÓN

Honorable Alcalde:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, reglamentado por el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, el suscrito JOSÉ NAPOLEÓN PERALTA FERES, varón, panameño, mayor de edad, comerciante, con cédula de identidad personal No. 3-709-1358, vecino de esta ciudad, actuando en mi condición de Representante Legal de la empresa FP CONSTRUCCIONES, S.A. sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, a Ficha: 2018, Rollo: 155670492, Imagen: 2, declaro **BAJO LA GRAVEDAD DE JURAMENTO** lo siguiente:

---

[21] Véase la foja N°. 0047 del expediente jurídico del Tribunal.
[22] Op. Cit., foja N°. 0008.

Que la persona jurídica FP CONSTRUCCIONES, S.A. que presenta la propuesta en el ACTO PÚBLICO No.030-IBI-2025, para la **MEJORAMIENTO DEL CAMPO DEPORTIVO DEL SECTOR DE SANTA ROSA, CORREGIMIENTO DE SANTA ROSA, DISTRITO DE COLÓN (2DA. ETAPA)**, no se encuentra incapacitado para contratar de acuerdo los supuestos contemplados en las normas señaladas en el primer párrafo. En consecuencia, está plenamente facultada para participar y presentar propuestas en el ACTO PÚBLICO No.030-IBI-2025.

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Colón, hoy diez (10) de septiembre de 2025.

JOSÉ NAPOLEÓN PERALTA FERES
Cédula: 3-709-1358
Representante Legal
FP CONSTRUCCIONES, S.A.

Siento esto así, la actuación de la licitante no solo es contraria al principio de la buena y la doctrina de los actos propios, sino también a los principios de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos y de igualdad de oportunidad de los proponentes, que establecen 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. (…)

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).

"***Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes***. *(…)*

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

1. (…)

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

a. Consideraciones Finales.

Por las razones expuestas, lo procedente es revocar el Cuadro de Cotizaciones / Resolución de Adjudicación No. 29 del 15 de septiembre de 2025, emitido por el Municipio de Colón, dentro del acto público No. 030-IBI-2025, y en su defecto, restablecer el derecho vulnerado a la recurrente, en el sentido de adjudicarle el citado acto público, por el monto de cuarenta y ocho mil ochocientos setenta y un balboas con setenta y nueve centésimos (B/. 48,871.79).

Lo anterior, porque ostenta el derecho a ser seleccionada preferentemente, habida cuenta que se trata de una empresa local y porque su oferta no excede en un diez por ciento (10%) a la propuesta más baja presentada por una empresa no local, es decir, la de la proponente **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**

Además, lo indicado anteriormente, se sustenta en el 110-F de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, adicionado por la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que a la letra disponen:

"***Artículo 110-F***. *En las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que realicen los municipios, se promoverá la participación del mayor número de empresas locales.*

Se entiende por empresas locales aquellas que tengan como domicilio en su aviso de operación el municipio donde se realizará la contratación.

En aquellas contrataciones menores en las cuales participan varios proponentes, la empresa domiciliada en dicho municipio tendrá la prelación en la adjudicación, siempre que el precio propuesto no sea mayor de un 10% 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. Entre las empresas locales se deberá escoger a la que ofrezca el mejor precio". (Lo subrayado es del Tribunal).

"***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).

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Cuadro de Cotizaciones / Resolución de Adjudicación No. 29 del 15 de septiembre de 2025, emitido por el Municipio de Colón, mediante el cual se adjudicó el acto público No. 030-IBI-2025, a la proponente **COUNSTRUFIRE GROUP, S. A.**, por las razones indicadas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado a la recurrente **FP CONSTRUCCIONES, S. A.**, en el sentido de adjudicarle el acto público No. 030-IBI-2025, por la suma de cuarenta y ocho mil ochocientos setenta y un balboas con setenta y nueve centésimos (B/. 48,871.79), en base a lo dispuesto en la parte motiva de esta resolución.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque Certificado No. 000037736, expedido por el Banco General, por un monto total de siete mil quinientos balboas (B/. 7,500.00), según la Diligencia de Consignación N°. 133-2025 de 18 de septiembre de 2025, visible a foja N°. 0030 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER al Municipio de Colón el expediente administrativo (original) remitido a este Tribunal, mediante la nota S/N de 26 de septiembre de 2025, visible a foja N°. 0051 del expediente jurídico, el cual consta de un (1) tomo con ciento setenta (170) fojas útile

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

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

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°. 166-2025, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y cúmplase,

LUIS MARISCAL
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: 2025.10.13 12:06:48 -05'00'

MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

MANUEL BECKFORD
Secretario General

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
Secretaría General