



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE 123-2019

RECURRENTE: VISUAL TOTAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.110 de 21 de junio de 2019, proferido por la Caja de Seguro Social, Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, correspondiente al procedimiento de selección de contratista por compra menor No. 2019-1-10-0-08-CM-337012.

MAGISTRADO CONTRAPROYECTA: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN N°158-Pleno/TACP de 2 de septiembre de 2019 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 103 de la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 136 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 al 210, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

El presente procedimiento de selección de contratista para el “Suministro de materiales, equipo, herramientas, mano de obra y todo lo necesario para el desmonte y nueva instalación de ventanales del Departamento de Dietética del CHDRAAM, transmitió en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas el procedimiento de



selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-337012, con la indicación del día y hora de la presentación de las propuestas, el día, lugar y hora de inicio del acto público, la descripción del objeto contractual, la partida presupuestaria, entre otros, en obediencia al contenido del artículo 41 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006.

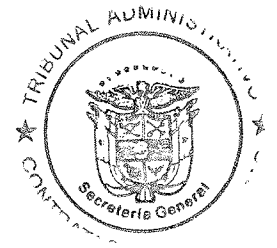
En razón de lo anterior, se señaló como fecha de presentación de las ofertas el día 10 de junio de 2019, desde las 7:00 hasta las 11:00 de la mañana, y para el mismo día, pero en horario de 10:01 de la mañana como fecha y hora para la apertura de las ofertas, tomando en consideración que estamos ante un acto público de compra menor, cuyo precio de referencia es de Treinta y Seis Mil Quinientos Cuarenta y Siete Balboas con 60/100 (B/. 36,547.60).

La entidad, una vez valoradas las ofertas participantes, decidió adjudicar el procedimiento de selección de contratista No. 2019-1-10-0-08-CM-337012, a través del Cuadro de Cotizaciones No. 110 de 21 de junio de 2019, a la empresa REMODELACIONES JC, S.A, por considerar que es la que cumple con el pliego de cargos, además de ser la segunda oferta de menor precio.

El Cuadro de Cotizaciones No. 110 de 21 de junio de 2019 fue recurrido en tiempo procesal oportuno por la empresa VISUAL TOTAL, S.A., a través de su representación especial, el licenciado ERNESTO J. ANGUIZOLA M., alegando no estar de acuerdo con la decisión tomada por la entidad, ya que, en el caso de la empresa REMODELACIONES JC, S.A., presentaron un formulario de propuesta con un número de acto público distinto al que nos ocupa, es decir, aportaron el formulario de propuesta No. 2017-1-10-0-08-CM-337012, cuando en realidad debió ser el No. 2019-1-10-0-08-CM-337012.

En el caso de la Sociedad Anónima MULTISERVICIOS ESCOBAR, sostiene que la misma presentó aviso de operación cuya actividad no es consecuente con el objeto contractual, puesto que se limita a obras civiles, siendo el objeto contractual suministro de materiales, equipo, herramientas, mano de obra y todo lo necesario para el desmonte y nueva instalación de ventanas del Departamento de dietética del CHDRAAM.

Sumado a lo anterior, indica que presentó una garantía de un (1) año en materiales, cuando las instituciones gubernamentales exigen con base al artículo 76 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006 que establece que "en caso de bienes, responderá por los vicios ocultos en los mismos 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.



II. INFORME DE CONDUCTA

En obediencia al trámite ordenado por la ley especial y reforzado en la decisión de admisión, la entidad a través de la Nota No. DP-CHDRAAM-AL-M-018-2019 de 9 de julio de 2019, remitió a este Tribunal el informe de conducta en tiempo procesal oportuno, haciendo un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad en el cumplimiento del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 positiva.

III. ALEGATOS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

De acuerdo a lo revisado en el expediente del Tribunal, no se evidencia escrito de alegatos de terceros en interés particular o de la ley, pese a concederse el término adjetivo.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Como consecuencia de la competencia funcional que nos concede la ley No.22 de 2006, este Tribunal se avoca a resolver el fondo de la presente controversia, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 52 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por el artículo 103 de la Ley No. 61 de 2017, que se refiere al procedimiento por compra menor, por haber nacido a la vida jurídica el día 4 de junio de 2019, con la convocatoria, en la que participaron tres (3) ofertas, y así cumplir con la principal ilusión que persigue el Derecho Administrativo: el servicio objetivo al interés general.

Tomando en consideración que el Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 2017 entró en vigencia el día 27 de marzo de 2018, y el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 cobró vida el día 12 de abril de 2018, lo que significa que el presente procedimiento de selección de contratista por compra menor debe ser analizado bajo el vigor de esas dos disposiciones legales vigentes.

Así las cosas, el recurso impetrado es en contra de una adjudicación realizada en un procedimiento por compra menor, debemos ajustarnos a lo legislado, teniendo en mente que tal proceso permite 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 la ley.

En este tipo de procedimiento 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, el cual deberá contener la información originada en el acto. No obstante, si la entidad determina que la oferta de menor precio no cumple a cabalidad con todos los requisitos y 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 oferta anterior, hasta emitir la adjudicación del acto o la declaratoria de desierto, según sea el caso.

Lo importante es adjudicar el acto público tomando en consideración dos temas: el precio más bajo y el cumplimiento en su totalidad de los términos de referencia, para así garantizar la escogencia más ventajosa para el Estado, pues, la ley especial determina que esa escogencia ventajosa no se da únicamente por ofrecer el precio más bajo, sino también el obedecimiento en su totalidad de los requisitos estampados en el pliego de condiciones, ya que de nada valdría conceder un procedimiento de selección de contratista a una propuesta de menor precio, pero que no satisface el objeto contractual; ello simplemente sería una oferta inútil y por ende un dinero público mal utilizado, sumado a la pérdida del tiempo y el desgaste de la administración que no sólo centró su atención en un acto público estéril, sino también la persistencia del bien, servicio u requerido.

El ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, equipos, plazo, precio, entre otros, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia, pues, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio y el obedecimiento de las condiciones establecidas.

El mayor beneficio para el Estado debe ser apreciado no sólo desde la perspectiva del más bajo costo posible sino también de la mejor calidad en cuanto a la obra, bien o servicio de que se trate. Igualmente, ese mayor beneficio que el Constituyente quiere que se alcance a través del trámite de selección de contratista, del cual, se repite, la compra menor es sólo una de sus modalidades, debe permitir la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes calificados con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más beneficiosas al interés general.

Para garantizar la defensa del interés público con transparencia y justicia en la contratación administrativa, la ley impone la selección objetiva de los contratistas, con la cual se pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la obtención de la administración de las condiciones más ventajosas para el interés público. La selección del contratista fundado en criterios de favorabilidad para la administración busca conciliar, de un lado, el deber de los servidores públicos de actuar de acuerdo con el interés general, de manera transparente y justa y, de otro, el deber



de garantizar a los contratistas igualdad de oportunidades para acceder a la administración pública.

Evaluated lo anterior y aclaradas las circunstancias se llevaron a cabo en la resolución de la causa, no vemos menoscabado el procedimiento legalmente establecido, a menos con respecto a los tiempos procesales que concede la ley especial, al respetarse los términos que la ley sustantiva-adjetiva demarca. Pues, se ha obedecido el contenido del artículo 42 de la ley positiva de contrataciones públicas, que se refiere a la publicación de la convocatoria, que tratándose de una compra estatal que no rebasa los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), pues, la convocatoria se ha realizado con un término no menor de los tres (3) días hábiles a la presentación de las propuestas.

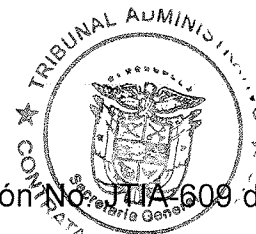
Así las cosas, y al no evidenciar causal de nulidad en el proceso legalmente establecido, procederemos a verificar los documentos presentados con la oferta de la empresa VISUAL TOTAL, S.A., por ser la de menor precio, quien participó con un monto de Treinta y Un Mil Noventa Balboas con 67/100 (B/. 31,090.67).

Del análisis de los documentos aportados con la propuesta y en razón de la prueba tazada, salta a la luz la insatisfacción del punto No. 8 del pliego de cargos, que peticiona una declaración jurada de no estar incapacitado para contratar con el Estado. Decimos lo anterior en el sentido de que el documento que aportó la empresa VISUAL TOTAL, S.A., corresponde a una atestación de no encontrarse inhabilitado, pero que no dice nada respecto a la incapacidad para contratar con el Estado. La inhabilitación y la incapacidad no son sinónimos, la incapacidad es el género y la inhabilitación es la especie, es decir, la inhabilitación es una consecuencia de la inhabilitación y no lo contrario. En términos jurídicos, la capacidad es la aptitud de la persona para ser titular de derechos, adquirir obligaciones y ejercerlos por sí misma, mientras que la inhabilitación es la privación de un derecho, ya sea por una por transgredir un derecho, que en el caso de contrataciones públicas se adquiere esta última por el incumplimiento de un contrato, entre otras.

En fin, el Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 positiva en el artículo 19 contiene un catálogo de situaciones de incapacidades e inhabilitaciones para contratar con el Estado; sin embargo, la empresa VISUAL TOTAL, S.A., tan sólo declaró no encontrarse inhabilitado, olvidando así las incapacidades, razón suficiente para no ser meritoria de la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista por compra menor.

Siguiendo con el examen de la siguiente oferta de menor precio, corresponde la evaluación de la presentada por REMODELACIONES JC, S.A., con un precio de Treinta y Tres Mil Trescientos Ochenta y Seis Balboas con 67/100 (B/.33,386.67).

La mencionada propuesta no demostró la relación laboral existente entre el profesional que aparece en el certificado de registro de empresa, Luis Olivera con la



empresa REMODELACIONES JC, S.A., que demanda la Resolución No. JTA-609 de 29 de octubre de 2003, dictada por el Ministerio de Obras Públicas que exige la subordinación jurídica y la dependencia económica.

Por tratarse de un procedimiento de selección de contratista, cuyo objeto contractual es una actividad que reglamenta la Ley No. 15 de 1959, que resuelve lo siguiente:

*“1. Las empresas en actos públicos o privados de contratación de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registrada en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deben estar domiciliada en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura y se encuentren a su servicio en forma regular, para lo cual deberán probar su **dependencia jurídica y subordinación jurídica**, o como socio, en consorcio, o mediante asociación accidental, a través del respectivo contrato” (el subrayado es nuestro).*

De manera que, al no demostrarse la situación planteada en la resolución citada, no podemos afirmar que ha cumplido con el pliego de cargos para esta contratación.

Por último, es la oportunidad de la empresa MULTISERVICIOS ESCOBAR, S.A., con precio de Treinta y Seis Mil Setenta y Un Balboas con 88/100 (B/.36,071.88). Dicha oferta no aportó a la propuesta el certificado de registro de proponente. Inscripción que se debió demostrar en el acto público con la aportación del certificado de proponentes de conformidad a lo expuesto en el contenido del artículo 27 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018.

Así las cosas, vemos que ninguna de las ofertas participantes ha cumplido a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos, pues, cada una mantiene algún tipo de inconsistencia, ya sea en los requisitos esenciales del pliego de cargos o algún dato requerido en las especificaciones técnicas, lo que convierte el procedimiento de selección de contratista en desierto, por ajustarse al punto No. 2 del artículo 66 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 2017.

Recordemos que la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas, asegurándose así la entidad garantizar la defensa del interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa, pues, la ley ha impuesto la selección objetiva de los contratistas, con la cual se pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la



obtención de la administración de las condiciones más ventajosas para el interés público.

La selección del contratista fundado en criterios de favorabilidad para la administración busca conciliar, de un lado, el deber de los servidores públicos de actuar de acuerdo con el interés general, de manera transparente y justa y, de otro, el deber de garantizar a los contratistas igualdad de oportunidades para acceder a la administración pública.

La selección del contratista debe ser objetiva, a propósito de la cual precisa que tal finalidad se concreta cuando recae sobre el ofrecimiento más favorable a los intereses de la entidad pública y a los fines buscados con la contratación, sin que prevalezcan en dicha escogencia factores de índole subjetiva. Consecuentemente, se vislumbra que la selección objetiva debe estar presente desde el comienzo de la etapa precontractual, ya que desde los pliegos de condiciones se deben establecer las reglas que servirán de fundamento para la selección del contratista, y que deben obedecer a varios factores como; el cumplimiento, la experiencia, la organización, los equipos ofrecidos, los plazos propuestos, el precio y la ponderación detallada y concreta de los mismos, sin que la favorabilidad pueda resultar de factores no previstos en los pliegos.

La constitucionalización del derecho Administrativo, ha puesto en un lugar primordial los principios que rigen las actuaciones de la Administración, en donde propone que la Administración debe observar previo a cualquier actuación, ya que estos consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional.

La Contratación Estatal no está por fuera de la esfera de los principios, es por esto que en la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 2017 y su reglamentación, se consagran estos explícitamente en muchos de sus artículos y por tanto se señala que la contratación estatal tiene como fin, "la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines". Al efecto, el legislador dispuso que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deban supeditarse al cumplimiento de los principios de la contratación estatal.

Dentro de estos principios existen algunos que resaltan por estar señalados desde la Constitución, como lo son; el de Buena Fe o el de Transparencia, este último, tomado como base en la contratación estatal porque impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. Obligación de realizar los procesos de



licitación pública, compra menor, entre otros, sin tener en consideración ~~favores~~ o factores de afecto o de interés.

De manera que, de acuerdo a los parámetros que orientan esos principios, concatenados a las normas que regulan la selección del contratista que pregona la concesión del acto público a la propuesta que, además de ofrecer el menor precio, cumpla con todas las condiciones del pliego de cargos y las especificaciones técnicas.

Es por ello que, al no encontrarse complacidos los requisitos de los términos de referencia, es que no pueden ninguna de las tres personas jurídicas gozar de la adjudicación para contar con el Estado.

Por las fundamentaciones externadas es que este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas procede a revocar la decisión venida en impugnación y en su lugar se declarará desierto el procedimiento de selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-337012, por ser lo que corresponde en derecho.

Con fundamento en el contenido del artículo 153 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 2017, que se refiere al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ordenaremos a la Caja de Seguro Social, el fiel cumplimiento de la decisión venida en impugnación, quien deberá acatar lo resuelto en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución.

Por último, esta colegiatura considera prudente devolver la fianza de impugnación a la empresa recurrente, considerando que su actuación no ha sido temeraria en la presentación del presente recurso.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes el Cuadro de Cotizaciones No. 110 de 21 de junio de 2019, convocado por la Caja de Seguro Social, Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, y en su lugar, se procede a **DECLARAR DESIERTO** el procedimiento de selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-337012, debido a que las empresas participantes no cumplieron a cabalidad con los términos de referencia del presente acto público de selección de contratista, de acuerdo a la fundamentación razonada en la parte motiva del actual acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante la Fianza de recurso de impugnación constituida en el cheque certificado No.002483 de 3 de julio de 2019, expedida por Global Bank, por un monto de Tres Mil Ciento Nueve Balboas con 07/100 (B/. 3,109.07) que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones

Públicas/Contraloría General de la República; cuya diligencia de consignación reposa a foja 19 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER el expediente administrativo del acto público N° 2019-1-10-0-08-CM-337012, a la Caja de Seguro Social, contentivo de un (1) tomo, integrado de ciento sesenta y seis (166) fojas útiles, tal y como se observa en el informe de trámite fechado 23 de agosto de 2019 y que reposa a foja 51 del expediente del Tribunal.

CUARTO: ORDENAR a la Caja de Seguro Social, acatar lo dispuesto por este Tribunal en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente decisión.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el portal 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 el archivo de los expedientes acumulados 123-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

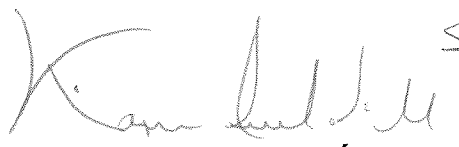
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 52, 136, 145, 148 y siguientes del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 84, 207 y 222 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, y la Ley No. 38 de 2000, en lo aplicable.

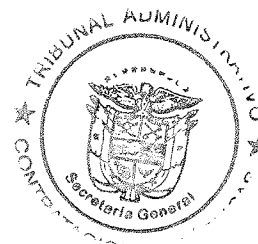
Notifíquese y Cúmplase,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado

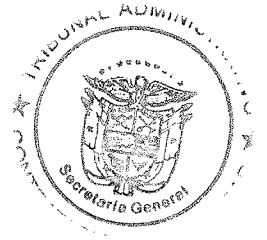

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada





REPUBLICA DE PANAMA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO: MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS, EN EL PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA VISUAL TOTAL, S.A., EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES No. 110 DE 21 DE JUNIO DE 2019, EMITIDO POR LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL EXP. 123-2019, RESOLUCION No. 158-Pleno/TACP de 2 de septiembre de 2019 (Decisión)

Una vez más hago uso de la facultad conferida por el artículo 115 del Código Judicial, de salvar mi voto, por lo que a continuación expongo mi opinión disidente sobre los siguientes aspectos que fueron debatidos y que dan sustento a mi razonamiento:

En primer lugar, no comparto la existencia de un incumplimiento de un requisito obligatorio para el presente acto de selección de contratista No. 2019-1-10-0-08-CM-337012. Me refiero a la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con las entidades estatales aportada por la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.** (f. 141 del expediente administrativo). En reiteradas ocasiones he presentado mi postura sobre el tema, a efectos de sustentar que la declaración *in comento* no necesita ser una reproducción mecánica de lo establecido en la Ley, y que es suficiente para los efectos materiales, que un determinado *proponente-ofertante* haga alusión a la ley vigente y a su acatamiento en su totalidad, ya que lo que se configurará en una especie de *reenvió jurídico*, y que en virtud del mismo el *proponente-ofertante* se obligara al fiel cumplimiento de la obligaciones dimanantes, respecto del contenido normativo del artículo 19 de la Ley 22 de 2016 y del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 2018. Con ello se satisface el interés de la ley, y adicional se impide la emisión de una providencia o resolución inhibitoria por un requisito de forma, esto último como un principio-regla procesal y material de la contratación pública en cuanto al cumplimiento de los parámetros establecidos según el principio de economía, de acuerdo al artículo 22 del (Texto Único) de la Ley 22 de 2006:

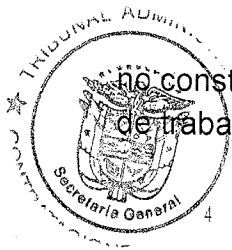
“Artículo 22. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1.....

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.

11. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales **ni otras formalidades o exigencias rituales,** salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales. (El subrayado es nuestro)”

Aunado a lo *in comento*, de igual manera señalamos que luego de realizar la verificación procesal de la propuesta de la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.** de acuerdo a lo comprobado en el expediente administrativo y cotejado con el portal electrónico “PanamaCompra”, se observa que esta propuesta incumple con los requisitos establecidos, tal cual como se puede visualizar en el punto 4 “de otros requisitos”, del pliego de cargos en el portal electrónico “PanamaCompra”, ya que



no consta en el expediente administrativo que se haya aportado las dos referencias de trabajos similares a los cuales hace alusión el punto 4 del pliego de cargos así:

4 LAS EMPRESAS PARTICIPANTES DEBEN PRESENTAR, COMO MÍNIMO, DOS REFERENCIAS DE TRABAJOS CON ACTIVIDADES SIMILARES Y DE MAGNITUD PARECIDA EN CUANTO A COSTOS, REALIZADOS EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS RECIBIDOS A CONFORMIDAD.

Con referencia a la oferta presentada por la empresa **REMODELACIONES JC, S.A.** no compartimos la existencia de un incumplimiento concerniente a un requisito mínimo obligatorio del acto de selección de contratista No. 2019-1-10-0-08-CM-337012, específicamente en lo solicitado en el numeral 6 del pliego de cargos en donde se requirió lo siguiente:

5 Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registradas en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deben estar domiciliadas en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura.

Con la Resolución No. 1227 de 25 de septiembre de 2018 (f. 90 del expediente administrativo), se certifica que la empresa **REMODELACIONES JC, S.A.**, no solamente se encuentra inscrita ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, sino también, el profesional responsable. Lo anterior obra a efectos de probar la idoneidad profesional de éste y de la empresa. Recuérdese que la Resolución No. JTIA-026-16 del 27 de abril de 2016, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura indica que son las entidades licitantes las que deben cerciorarse que las empresas *proponentes-ofertantes* y sus trabajadores responsables estén debidamente inscritos para la actividad que se desea contratar en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura antes de aceptar una propuesta.

Soy del criterio que la Resolución No. JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, la cual indica o hace referencia a la subordinación jurídica del personal técnico de las empresas ofertantes, no es vinculante y tampoco posee fuerza normativa para que integre, como requisito de orden público, el pliego de cargos; y conforme a la doctrina del *bloque de legalidad* por el cual se establece la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual se encuentra señalada en el artículo 35 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual es del siguiente tenor:

"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...

....."

Sobre esta temática, el profesor *Edgardo Molino Mola*¹, señala que:

"...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente:
1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales,
3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-**resueltos ministeriales-resoluciones**

¹ MOLINO MOLA, E. "*La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado*" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110).

generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana."



Como se puede observar, deberíamos adherirnos, sosteniendo que esta resolución emitida por un ente adscrito al Ministerio de Obras Públicas tiene valor normativo, empero, la misma no cuenta con fuerza vinculante interadministrativa o sea, esta materia debe ser planteada por el Órgano Ejecutivo que ostenta la potestad reglamentaria o en su defecto por el ente administrativo creado y con competencia privativa para determinar parámetros a seguir en los distintos procedimientos de selección de contratistas; ya que no podemos desatender el mandato literal de la legislación que no le brinda tal obligatoriedad ni fuerza vinculante a la resolución *supra* citada, siendo que este acto administrativo no cuenta con el rango superior y en consecuencia esta resolución *versus* la potestad regulatoria del órgano *no posee legitimidad normativa*. Conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 14 del Código Civil el cual indica que "Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 2).-Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate"; lo cual es lo que se puede observar en el **artículo 12 de la Ley 22 de 2006** el cual señala las funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

1.
- 2. Dictar Asesorar a las entidades públicas en la planificación y gestión de sus procesos de contrataciones.**
3.
4.
- Estandarizar los aspectos generales de los pliegos de cargos de cada tipo de acto público y de cada modo de contratación, incluyendo los formularios e instructivos.**

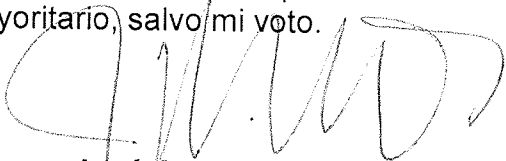
Aunado a que existe constancia de la aportación de los contratos individuales de estos profesionales idóneos responsables ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que según el punto 1 numeral 4 de la Resolución No. 050-16 de 24 de agosto de 2016, indica que toda empresa que dese registrarse ante la *in comento* Junta, deberá aportar lo siguiente:

4. **Presentar el o los contratos de los Profesionales Idóneos Responsables de Empresa de manera individual y debidamente notariados.**
En el caso que el Profesional Idóneo Responsable de Empresa pertenezca a la Junta Directiva de la empresa solicitante, deberá suministrar una nota indicando dicha condición.

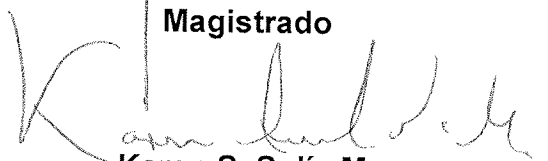
Vale recordar que esta información se encuentra en una base de datos de contenido público y notorio, lo cual es perfectamente verificable puesto que se puede buscar los profesionales registrados responsables de cada empresa inscrita en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en la página web. Siguiendo: <http://www.jtiapanama.org.pa/index.php?f=cElodHAKLjFzSmEwc19IP3lycDBtYWUxXzVySW90ZCRhMWNKczB1X2I/>; y que en otros precedentes este Tribunal ha realizado tal labor oficiosa.

De la disquisición realizada, tanto a las circunstancias fácticas aducidas, como de lo expresado y pactado en el pliego de cargos y en la Resolución impugnada, somos de la opinión que este Tribunal debió *confirmar* lo actuado por la entidad licitante en el

presente acto de selección de contratista, teniendo por razón los intereses prevalentes del Estado. Por lo anterior, y con el máximo respecto de los miembros del Tribunal y sin desmeritar el concepto mayoritario, salvo mi voto.



José Aranda Ríos
Magistrado



Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

Fecha ut supra.

