



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 184-2019

RECURRENTE: LUIS ANTONIO GUERRA MADRID
(ESTABLECIMIENTO COMERCIAL L&L
INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN).

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 001 de 2 de
septiembre de 2019, por el cual se adjudicó
el Acto Público de Selección de Contratista
para la Contratación Menor N°2019-0-07-04-
04-CM-067277, emitido por el MINISTERIO
DE EDUCACIÓN.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°232-2019-PLENO/TACP de 29 de noviembre de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

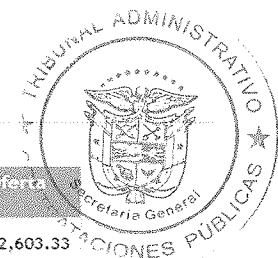
Es competencia privativa de este Tribunal conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, según lo normado en el artículo 136 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017.

Así mismo, el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

Mediante el aviso de convocatoria publicado el 12 de agosto de 2019, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para la celebración del procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-07-04-04-CM-067277, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ - CENTRO EDUCATIVO PRIMARIA DE EXQUISITO), requirió la *"Construcción de 170 metros lineales de cerca de bloques con ciclón y concertina más puertas de acceso principal de 3.00 mts..."*, con precio de referencia de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.30,000.00).

Acorde al registro electrónico del acto público en mención, al acto de apertura de propuestas, programado para el 27 de agosto de 2019, a las 10:01 a.m., concurrieron las siguientes empresas:



RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155609279-2-2015-75	MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCION, S.A.	26-08-2019 10:51 a.m.	22,603.33
2195936-1-772524-86	HIDRAES INGENIEROS CONSULTORES S.A.	22-08-2019 08:32 a.m.	28,005.30
8-825-2405-50	Laura Beatriz Patiño Escartín	26-08-2019 02:55 p.m.	23,801.04
1461102-1-639807-24	CONSTRUCCIONES GO, S.A.	26-08-2019 04:41 p.m.	25,688.35
155613518-2-2015-82	CAMPNGOBE ENTERPRICE S.A	30-08-2019 03:22 p.m.	20,250.24
1626824-1-671112-34	ROY RIDER, S.A.	27-08-2019 12:14 a.m.	27,609.73
4-755-371-61	Alexis Nodier Espinosa Morales	27-08-2019 12:24 a.m.	23,611.16
4-752-1609-41	LUIS ANTONIO GUERRA MADRID	27-08-2019 12:32 a.m.	22,315.97
155653103-2-2017-30	TORCHA INTERNATIONAL, INC.	27-08-2019 08:22 a.m.	23,796.80
155622010-2-2016-65	Materiales San Miguel Arcangel SA	27-08-2019 09:24 a.m.	25,787.00
4-752-507-63	JOSÉ NOEL GÓMEZ VARGAS	27-08-2019 09:29 a.m.	22,544.55
PI-769-30-73	Greiving	26-08-2019 06:48 p.m.	28,875.66
1149610-1-571440-29	Suministro y Equipos Anchor, s.a.	27-08-2019 09:37 a.m.	24,780.06
155626995-2-2016-80	ALMARQ, S.A.	27-08-2019 08:43 a.m.	27,448.68
8-834-2083-3	Hector A. Abrego Ratliff	27-08-2019 09:59 a.m.	25,248.36

Previo verificación de las ofertas recibidas, la entidad contratante, adjudicó el Acto Público a la empresa MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, S.A., por la suma de VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS TRES BALBOAS CON 33/100 (B/.22,603.33), mediante el Cuadro de Cotizaciones 001 de 2 de septiembre de 2019, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el 2 de septiembre de 2019.

Por su parte, el licenciado JILMER JOSE GONZALEZ CARRERA, en calidad de apoderado especial de LUIS ANTONIO GUERRA MADRID, dueño del Establecimiento Comercial L&L INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN, presentó en tiempo oportuno, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 001 de 2 de septiembre de 2019.

II. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

Entre los hechos que fundamentó su escrito del recurso de impugnación, el recurrente consideró que pese a que cumplió a cabalidad con todos los requisitos del pliego de cargos y presentó la mejor propuesta, la entidad no tomó en cuenta su propuesta para la adjudicación determinando que no se aportó la declaración jurada de medida de retorsión, cuando la norma lo exime de presentar tal requisito por ser una persona natural, situación ésta que a su parecer vulneró los principios generales que rigen las contrataciones públicas.

Igualmente aclaró que la propuesta de la empresa Campnnobe Enterprice, S.A. no cumplió con el pliego de cargos ya no presentó la idoneidad de la Junta Técnica de ingeniería y arquitectura y, por otro lado, mencionó que la empresa adjudicada propuso un monto mayor que su oferta, razones que lo llevan a considerar que su propuesta sigue siendo la más viable y económicamente mejor, por lo que solicitó a este Tribunal revocar la resolución impugnada y por ende se le adjudique el acto público. (fojas 034-037 del expediente del Tribunal)

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y en sala unitaria admitió el mismo, mediante Resolución No.127-2019/TACP de 10 de septiembre de 2019, de la cual se le dio



traslado al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ - CENTRO EDUCATIVO PRIMARIA DE EXQUISITO), así como se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo. (fojas 043-045 del expediente del Tribunal)

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ - CENTRO EDUCATIVO PRIMARIA DE EXQUISITO), remitió el expediente administrativo, el cual consta de un tomo integrado por 323 fojas útiles, recibido el 18 de septiembre de 2019, por la Secretaría de este Tribunal; acompañado del informe de conducta, que en lo medular señala que cumplió con el procedimiento establecido en la norma de contrataciones públicas para este tipo de acto público, verificando así las propuestas de los participantes, a lo que determinó que las tres primeras propuesta no cumplieron con el pliego de cargos, por lo que se adjudicó a la cuarta mejor propuesta. (Fojas 050-052 del expediente del Tribunal).

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Mostrado lo esbozado anteriormente, iniciamos nuestro análisis indicando que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, versa sobre una contratación menor, consagrada en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018; el cual 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 esta Ley.

En este sentido, la modalidad de adjudicación dentro del Acto Público No.2019-0-07-04-04-CM-067277 sería global y el criterio de selección establecido fue adjudicar al oferente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Conforme los hechos que se sustentan en el recurso de impugnación, se pudo apreciar que la oposición del recurrente se centró en que a su juicio la entidad no lo consideró para la adjudicación, pese a que su propuesta fue la mejor en precio, además que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos. Contrario a ello, la entidad señaló que el procedimiento de selección de contratista se realizó en apego a lo dispuesto en la norma de contrataciones públicas.

De esta manera este Tribunal pasará a resolver el fondo del recurso, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017.

Corresponde ahora, entrar a esclarecer la controversia y verificar cada uno de los elementos que conforman el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público en estudio, a fin de contrastar el cumplimiento del pliego de cargos por parte de las empresas participantes y la revisión de las propuestas presentadas dentro



del presente acto público de selección de contratista, siguiendo los parámetros del referido artículo 52 de la Ley 22 de 2006, empezando con la de menor precio y de ser necesario, las restantes en su orden de prelación, hasta encontrar aquella que cumpla a cabalidad con las reglas recogidas en los términos de referencia y aceptadas por los participantes.

Al respecto, el Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, señaló que 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.

Ahora bien, esta instancia administrativa procede con la evaluación de las propuestas participantes en el presente acto público de selección de contratista No.2019-0-07-04-04-CM-067277, que requirió la *“Construcción de 170 metros lineales de cerca de bloques con ciclón y concertina más puertas de acceso principal de 3.00 mts...”*, así:

➤ **CAMPNGOBE ENTERPRICE, S.A.**

La empresa **CAMPNGOBE ENTERPRICE, S.A.**, presentó su propuesta presencial ofertando el menor precio (B/.20,250.24), y del análisis de la documentación adjunta con su propuesta, se evidenció que no cumplió a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos, básicamente con el requisito No.6, ya que el contenido de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión que aportó, no contempló todos los elementos contenidos en el texto demandado en el artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016, tal como se dispuso en el punto 5 de las Condiciones Generales preparadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas e insertas en el sistema electrónico, que contiene la publicación de este acto.

Así como tampoco, aportó documentación que probara la dependencia económica y subordinación jurídica del profesional idóneo que está a cargo de sus obras (NELSON BONILLA, CON CÉDULA No.4-210-869, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No.94-006-042), según el Certificado de Registro de Empresa para la renovación de la Resolución No.0669 del 21 de junio de 2018, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, visible en el portal electrónico; siendo éste un requisito indispensable para llevar a cabo el objeto contractual; lo cual se sustenta en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, y la Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, que reglamenta la participación de empresas en los actos públicos de obras de Ingeniería y Arquitectura, normativas que, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas, deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general.

En este sentido, la aludida Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, consagra que “Las empresas que participen 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)

En este mismo orden de ideas, la precitada resolución es enfática al establecer que **"los entes públicos o privados quedan obligados a rechazar de plano las ofertas de las personas o empresas que no cumplan con este requisito durante los actos públicos o privados que fuesen convocados por ellos"**.

➤ **LUIS ANTONIO GUERRA MADRID.**

La siguiente oferta presentada por el impugnante **LUIS ANTONIO GUERRA MADRID**, propietario del Establecimiento Comercial **L&L INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN**, quien propuso la suma de B/.22,315.97, cuya documentación que aportó con su propuesta reposa en el expediente administrativo de fojas 272 a la 302, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se apreció que correspondió con la presentación de los requisitos de obligatorio cumplimiento para este acto público, consistente en: copia de la cédula de identidad personal que acreditó su existencia (f.294); Paz y salvo de la Dirección General de Ingresos vigente (f.288), Certificación de paz y salvo de la Caja de Seguro Social vigente (f.286); Certificado de idoneidad declarado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura mediante Resolución No.14,124 de 21 de marzo de 2014 (f.280-282); Aviso de Operación que acreditó que tiene autorización para ejercer dicha actividad contractual (f.278); Declaración jurada autenticada por Notario Público que certifica que no está incapacitado para contratar con las entidades estatales (f.276); Nota de garantía debidamente firmada (f.274); y el desglose con las especificaciones (f.296).

Dicho esto, concluimos que la propuesta cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos y con el desglose del informe técnico sobre los bienes requeridos, por lo que resulta merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, resulta primordial expresar lo contenido en el artículo 16, numerales 2 y 3 de la Ley 22 de 2006, referente a las obligaciones de las entidades contratantes, en el sentido que:

"Artículo 16. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar las instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

..."

(el subrayado es nuestro)



En este sentido, luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, ~~este~~ **este** cuerpo colegiado considera que lo procedente es *revocar* el acto administrativo impugnado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 30 de abril de 2018, y adjudicar el acto público a **LUIS ANTONIO GUERRA MADRID**, propietario del Establecimiento Comercial **L&L INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN**, por cumplir los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas su partes el Cuadro de Cotizaciones 001 de 2 de septiembre de 2019, mediante el cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ - CENTRO EDUCATIVO PRIMARIA DE EXQUISITO), adjudicó el acto público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2019-0-07-04-04-CM-067277, a la empresa MANTENIMIENTO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN, S.A., por la suma de VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS TRES BALBOAS CON 33/100 (B/.22,603.33).

SEGUNDO: ADJUDICAR a **LUIS ANTONIO GUERRA MADRID**, propietario del Establecimiento Comercial **L&L INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN**, el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-07-04-04-CM-067277, referente a la *“Construcción de 170 metros lineales de cerca de bloques con ciclón y concertina más puertas de acceso principal de 3.00 mts...”*, por el monto de VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS QUINCE BALBOAS CON 97/100 (B/.22,315.97), por ser la propuesta de menor precio que cumplió los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.12-40-2000430 de 06 de septiembre de 2019, expedido por La Regional de Seguros, S.A., por el monto de TRES MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE BALBOAS CON 40/100 (B/.3,347.40); según diligencia de consignación visible a folio 023 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ - CENTRO EDUCATIVO PRIMARIA DE EXQUISITO), el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual consta de un (1) tomo integrado por treientos veintitrés (323) fojas útiles.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido 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 contra esta resolución no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SÉPTIMO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 184-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 4, 16, 22, 52, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 78, 84, 207, 210, 213, 214, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018; artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016; Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 20030.

Notifíquese y Cúmplase,



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Magistrado



JOSÉ ARANDA RÍOS

Magistrado



DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

Magistrado



KAREN S. SOLÍS M.

Secretaria General encargada

