



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 211-2022

RECORRENTE: TOPOINGENIERÍA, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, que declaró desierto el procedimiento de selección de contratista por Contratación Menor No.2022-5-76-0-08-CM-015476, proferido por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.210-2022 Pleno/TACP de 18 de octubre de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, que declaró desierto el procedimiento de selección de contratista por contratación menor No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, proferido por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 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, declaratoria de desierto o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, 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:

Que el día 11 de agosto de 2022, el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2022-5-76-0-08-CM-015476, realizado el día 23 de agosto de 2022, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para las “Actividades y materiales para el proyecto de reemplazo de grama sintética y reparación del sistema de luminarias de la cancha sintética de Felipillo en el Corregimiento 24 de Diciembre”, con un precio de referencia de Cuarenta y Nueve Mil Novecientos Cincuenta y Cinco Balboas con 01/100 (B/.49,955.01).

Que el día 15 de septiembre de 2022, se publicó dentro del icono de “Resolución de Decisión”, el Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, proferido por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, por el cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2022-5-76-0-08-CM-015476, para las “Actividades y materiales para el proyecto de reemplazo de grama sintética y reparación del sistema de luminarias de la cancha sintética de Felipillo en el Corregimiento 24 de Diciembre” (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra” y visible a foja 005 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 26 de septiembre de 2022, el licenciado Leopoldo Castillo de la firma de abogados Castillo Y Asociados, abogado en ejercicio, en nombre y representación del proponente **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, por el cual se declaró desierto el acto público No.2022-5-76-0-08-CM-015476 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 010-014 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación Fianza de Impugnación No. FIMI-992-0, expedida por Acerta Seguros, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de Siete Mil Cuatrocientos Noventa y Tres Balboas con 25/100 (B/.7,493.25), a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el MUNICIPIO DE PANAMÁ/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; monto que representa su equivalente al 15% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 043; diligencia de consignación que reposa a folio 042 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 26 de septiembre de 2022, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de



Impugnación (Visible a folio 039 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del Icono “Interposición del Recurso de TACP”, a fecha 26 de septiembre de 2022, a las 3:41 p.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°170-2022/TACP de 27 de septiembre de 2022, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Leopoldo Castillo de la firma de abogados Castillo Y Asociados, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, publicándola el día 28 de septiembre de 2022, en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra,” corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (Visible de fojas 047 a la 049 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono denominado “Resolución de Admisión TACP” a fecha 28-9-2022, a la 1:55 a.m.).

Que vencido el término de ley para que la entidad remitiera el informe de conducta, fue presentado el mismo el día 5 de octubre de 2022, a las 11:37 a.m.

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, que declaró desierto el procedimiento de selección de contratista No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, por considerar que ninguna cumple a cabalidad con las condiciones establecidas en los términos de referencia para esta selectividad (Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono de “Resolución de decisión”, publicado el día 15-09-2022, y a foja 007 a la 009 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:

“

Cuadro de Cotizaciones 163-2022 del 15-09-2022
Por la cual se adjudica(n) renglón N° 0 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2022-5-76-0-08-CM-015476

Nombre de Entidad: **MUNICIPIO DE PANAMÁ**
COMPRAS Y PROVEEDURÍA

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el día 11 de Agosto de 2022, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, ACTIVIDADES Y MATERIALES PARA EL PROYECTO DE “REEMPLAZO DE GRAMA SINTÉTICA Y REPARACIÓN DEL SISTEMA DE LUMINARIAS DE LA CANCHA SINTÉTICA DE FELIPILLO”, EN EL CORREGIMIENTO 24 DE DICIEMBRE, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias. 1. Que el día 23 de Agosto de 2022, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
1776014-1-700885-56	TOPOINGENIERIA, S.A	23-08-2022 01:41 a.m.	48,995.71
2138257-1-763284-43	GRAMARTE S.A.	23-08-2022 09:50 a.m.	48,987.87



Otros Considerando

Que, conforme al procedimiento, luego de verificar las propuestas recibidas, se ha determinado que la propuesta presentada por el proponente, GRAMAARTE S.A. a pesar de haber ofertado el menor precio y de haber presentado todos los documentos solicitados, al momento de verificar las muestras por la unidad solicitante, indican que no cumple en su totalidad con las especificaciones técnicas de la grama como fue solicitada en el pliego de cargos, en el capítulo III donde se pide que la grama sea de Fibra Monofilamento + Fibra rizada.

Que, por consiguiente, se pasa a verificar la siguiente propuesta con menor precio presentada por el proponente: TOPOINGENIERIA, S.A. No cumple ya que no presentó todos documentos solicitados en el pliego de cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo procedente es declarar desierto el presente Acto Público, de conformidad a lo estipulado en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.

Resuelve:

PRIMERO: Declarar Desierto el acto público No. 2022-5-76-0-08-CA-015476, toda vez que las propuestas presentadas no cumplen con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Renglones Adjudicados

No existen Proveedores Adjudicados

Renglones Declarados Desiertos

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto Adjudicado	Estado
1	84131605	Seguros laborales		(GLOBAL) PRELIMINARES (BONOS, FIANZAS, SEGUROS, ELEMENTOS DE SEGURIDAD).		Desierta
2	55121727	Letreros		LETRERO DEL PROYECTO (VER ESPECIFICACIONES TÉCNICAS).		Desierta
		Estudios de		SUMINISTRO Y CONFECCIÓN DE PLANOS		

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación de la presente resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ? PanamaCompra?, para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que, contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Fundamento de Derecho Artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.


GLORIA DONATO
JEFA DE COMPRAS

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado Leopoldo Castillo de la firma de abogados Castillo Y Asociados, abogado en ejercicio, en su calidad de apoderado especial de la empresa **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Indica no compartir la declaratoria de desierto, por cuanto que considera que su representada satisfizo los términos de referencia para este acto público de selección de contratista y que en el escrito de oposición al Cuadro de Apertura sustentó las aclaraciones correspondientes; sin embargo, la entidad no lo elevó a la plataforma “PanamaCompra”.

Sostiene que en dichos documentos se encuentra el paz y salvo del Ministerio de Ambiente (archivo 004), el Registro de Proponente (archivo 004), paz y salvo del Municipio de Panamá (archivo 004), certificaciones o actas de recibo conforme apostillado (archivo 005) e incapacidad legal para contratar (archivo 010). Sobre ese último documento advierte que se cortó la parte del encabezado.



En lo que respecta a la proponente **GRAMAARTE, S.A.** sostiene que la garantía no fue aportada apostillada, que solamente fue notariada, incumpliendo así el pliego de condiciones.

El certificado de laboratorio FIFA, para arena sílice y caucho, es un documento fraudulento, toda vez que es un documento alterado del original presentado por la empresa **TOPOINGENIERÍA**. El paz salvo de Mi Ambiente, Municipio de Panamá y de renta, manifiesta que fueron aportados vencidos.

Que el certificado de laboratorio Fifa (Laborsport) para arena sílice y para caucho presentado por su representada se encuentra a nombre de Distribuidora RS, con número I-21073LSSA-A-1, perteneciente al grupo de empresas de **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, razón por la cual considera que la empresa **GRAMAARTE, S.A.**, ha cometido un acto ilícito, al aportar una documentación alterada dentro del presente acto público.

Expresa que Labosports, mediante certificación de 24 de agosto de 2022, determinó que el informe con número I-21073LSSA-A-1, es propiedad de Distribuidora RS, por consiguiente, estima que la Dirección General de Contrataciones Públicas deberá revisar los documentos fraudulentos y sancionar esa ilegalidad por parte de la empresa **GRAMAARTE, S.A.**

En base a lo anterior, solicita a esta Colegiatura, que se anule el Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, correspondiente al acto público No.2022-5-76-0-08-CM-015476, y en su lugar, se adjudique la contratación a favor de su mandante, y a su vez, se descalifique a la empresa **GRAMAARTE, S.A.**, por las circunstancias que expresó en su libelo, inhabilitándola para contratar por presentar documento fraudulento.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ.

Que el día 5 de octubre de 2022, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, firmado por EL Señor Alcalde. (Ver informe de conducta de folios 052-053 del expediente del Tribunal) quien señaló lo siguiente:

“



HONORABLE MAGISTRADO SUSTANCIADOR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, E.S.D.

Concurro ante el organismo colegiado que usted preside, cumpliendo con lo indicado en el numeral cuarto resolutivo de la Resolución No. 170-2022/TAP de 27 de septiembre de 2022, a fin de extenderle nuestro **Informe de Conducta** dentro del Recurso de Impugnación interpuesto por la Firma Forense CASTILLO Y ASOCIADOS, S.A., en calidad de Apoderados Especiales de la Empresa **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, contra el Cuadro de Cotizaciones No. 163/2022 de fecha 15 de septiembre de 2022, proferido por nuestra entidad, en atención al Acto de Compra Menor No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, para las **“ACTIVIDADES Y MATERIALES PARA EL PROYECTO DE REEMPLAZO DE GRAMA SINTÉTICA Y REPARACIÓN DEL SISTEMA DE LUMINARIAS DE LA CANCHA SINTÉTICA DE FELIPILLO EN EL CORREGIMIENTO 24 DE DICIEMBRE”** así:

PRIMERO: Que el Municipio de Panamá publicó la convocatoria para el Acto de Compra Menor No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, para las **“ACTIVIDADES Y MATERIALES PARA EL PROYECTO DE REEMPLAZO DE GRAMA SINTÉTICA Y REPARACIÓN DEL SISTEMA DE LUMINARIAS DE LA CANCHA SINTÉTICA DE FELIPILLO EN EL CORREGIMIENTO 24 DE DICIEMBRE”** cuyo precio de referencia fue de cuarenta y nueve mil novecientos cincuenta y cinco balboas con 01/100 (B/. 49,955.01).

SEGUNDO: Que el día 23 de agosto de 2022 se procedió a la apertura de propuestas del referido Acto de Compra Menor, en el que se recibieron dos propuestas de parte de las siguientes Empresas:

- **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, por la suma de cuarenta y ocho mil novecientos noventa y cinco balboas con 71/100 (B/. 49,995.71).
- **GRAMAARTE, S.A.**, por la suma de cuarenta y ocho mil novecientos ochenta y siete balboas con 87/100 (B/. 48,987.87).



TERCERO: Que, al revisar las propuestas recibidas, la cotizadora no se percató de algunos documentos que se encontraban adjuntos en la propuesta electrónica de la empresa TOPOINGENIERÍA, S.A., por lo que indicó en el acta de apertura que la empresa no había presentado tales documentos, acta que fue publicada en el portal de Panamá Compras el día 23 de agosto de 2022.

CUARTO: Que, la empresa TOPOINGENIERÍA, S.A., entregó en el Departamento de Compras, escrito de oposición al informe de acta de apertura junto con los documentos que indicaba el acta de apertura como no aportados.

QUINTO: Que al verificar nuevamente la propuesta electrónica de la empresa TOPOINGENIERÍA, S.A., se percataron de que, efectivamente estaban adjuntos los siguientes documentos:

1. Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente (archivo 004)
2. Registro de Proponentes (archivo 004)
3. Paz y Salvo del Municipio de Panamá (archivo 004)
4. Certificación o actas de recibido conforme (archivo cartas de referencia)
5. Documento de garantía notariado y apostillado donde indique mínimo 8 años de garantía en el producto. (archivo 005).

SEXTO: Que, el documento "INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR" no fue aportado en el archivo 010 de la propuesta electrónica tal como indicaba el proponente en su escrito de oposición al Acta de Apertura. Este archivo contiene el Pacto de Integridad.

SEPTIMO: Que el día 30 de agosto de 2022 se publicó en el portal de Panamá Compras la Nota Aclaratoria No. 352-SDC-2022 de fecha 30 de agosto de 2022, aclarando el error en la revisión, e indicando que el documento Incapacidad Legal para contratar no fue aportado.

OCTAVO: Que, el documento **INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR** es un documento **No Subsanable**, razón por la cual, el proponente no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

NOVENO: Que la Unidad Gestora únicamente verificó la propuesta de la empresa GRAMAARTE, S.A, determinando que la misma no cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas en el Capítulo III del Pliego de Cargos.

DÉCIMO: Que la Entidad declaró desierto el Acto de Compra Menor No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, mediante Cuadro de Cotizaciones No. 163/2022 de fecha 15 de septiembre de 2022.

Aprovecho la oportunidad para hacerle extensivo mi más amplio sentido de respeto y distinguida consideración,

Panamá, 5 de octubre de 2022.

José Luis Fábrega
Alcalde

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que, de acuerdo con lo dispuesto en el informe de trámite de 6 de octubre de 2022, transcurrió el término para la presentación de alegaciones de terceros, el cual venció el día 5 de octubre de 2022, sin que se presentara escrito alguno. (Ver folio 056 del Expediente del Tribunal).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales antepone los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por el licenciado Lepoldo Castillo, de la firma de abogados Castillo Y Asociados, en su calidad de Apoderado Especial de la empresa **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2022-5-76-0-08-CM-015476,



publicado y descritos en el portal electrónico “PanamaCompra”, que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, tanto de las indicadas en su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico “PanamaCompra”; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante **de ¿si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas; ¿así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a declarar desierto el presente procedimiento de selección de contratista?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

“

PRUEBAS:

1. CERTIFICADO DEL REGISTRO PUBLICO DE TOPOINGENIERIA ✓
2. CERTIFICADO DEL REGISTRO PUBLICO DE DISTRIBUIDORA RS *no se Aportó RA.*
3. CARTA DE DISTRIBUIDORA RS ✓
4. CERTIFICACIÓN DE LABOSPORT (LABORATORIO DE FIFA) apostillada ✓
5. CERTIFICACION DE LABOSPORT DE LA ARENA APOSTILLADA. apostillado ✓
6. COPIA DE LA RESOLUCIÓN 163-2022 DEL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2022 ✓
7. FIANZA DE PRESENTACIÓN DE IMPUGNACIÓN ✓

”.

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admite como prueba, la certificación de existencia de la proponente **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, copia de la Resolución No.163-2022 de 15 de septiembre de 2022, porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantiene su respaldo en el expediente electrónico, de conformidad al contenido del artículo 140 de la Ley No. 38 de 2000.¹

¹ Numeral 31 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, que se refiere al derecho de proponer y practicar pruebas como una garantía al debido proceso.



Se niega como prueba, la certificación del Registro Público de Distribuidora RD, por no haberse aportado, la carta de Distribuidora RS, Certificación de Labosport, certificación de Labosport de la arena de 2022 y la fianza de recurso de impugnación, esta última por ser un presupuesto para la admisión y no para la decisión del fondo del asunto; mientras que el resto por ser improcedente.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para las “actividades y materiales para el proyecto de reemplazo de grama sintética y reparación del sistema de luminarias de la cancha sintética de Felipillo, en el Corregimiento 24 de Diciembre”, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.49,955.01 se configura ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo medular indica:

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

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamacompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial,



indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

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

...

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad ha dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta como sus principales argumentos:

“No comparte la declaratoria de desierto por cuanto que, considera que su representada satisfizo los términos de referencia para este acto público de selección de contratista y que, en el escrito de oposición al Cuadro de Apertura, sustentó las aclaraciones correspondientes; sin embargo, la entidad no lo elevó a la plataforma “PanamaCompra”.

Sostiene que en dichos documentos se encuentra el paz y salvo del Ministerio de Ambiente (archivo 004), el Registro de Proponente (archivo 004), paz y salvo del Municipio de Panamá (archivo 004), certificaciones o actas de recibo conforme apostillado (archivo 005) e incapacidad legal para contratar (archivo 010). Sobre ese último documento advierte que se cortó la parte del encabezado.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotización No.163-2022 de 15 de septiembre de 2022, expresó la razón por la cual declaró desierto el procedimiento de selección de contratista bajo examen, siendo externado de la siguiente manera:

“

Otros Considerando

Que, conforme al procedimiento, luego de verificar las propuestas recibidas, se ha determinado que la propuesta presentada por el proponente, GRAMAARTE S.A. a pesar de haber ofertado el menor precio y de haber presentado todos los documentos solicitados, al momento de verificar las muestras por la unidad solicitante, indican que no cumple en su totalidad con las especificaciones técnicas de la grama como fue solicitada en el pliego de cargos, en el capítulo III donde se pide que la grama sea de Fibra Monofilamento + Fibra rizada.

Que, por consiguiente, se pasa a verificar la siguiente propuesta con menor precio presentada por el proponente: TOPOINGENIERIA, S.A. No cumple ya que no presentó todos documentos solicitados en el pliego de cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo procedente es declarar desierto el presente Acto Público, de conformidad a lo estipulado en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.

”

Una vez cumplidos los trámites establecidos para este proceso, el Tribunal se apresta a decidir la litis, tomando en consideración el conocimiento en virtud de la competencia de esta colegiatura en razón de la naturaleza de la causa y que estamos ante un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, por lo que 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 y resguardando la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas en caso de existir circunstancias de prevalencia de conformidad a la legislación especial y su reglamentación.

En ese sentido, procederemos con el análisis de la oferta de menor precio, previo al descarte de cualquier actuación que viciara el procedimiento legalmente establecido, por considerar que en materia procesal se han satisfecho todas las etapas y cumplido a cabalidad con la ley, a menos en el aspecto formal.

De manera que, al ser **GRAMAARTE, S.A.**, la propuesta de menor precio, con un monto de Cuarenta y Ocho Mil Novecientos Ochenta y Siete Balboas con 87/100 (B/.48,987.87), comenzamos con el escrutinio de los documentos presentados, con el fin de determinar si le asiste la razón a la entidad, quien concluyó que no fueron satisfechas en su entera totalidad las condiciones establecidas en los términos de referencia, o si por el contrario, es el impugnante quien merece gozar de la concesión del acto administrativo convocado el día 11 de agosto de 2022, veamos.

Las razones por las que el **MUNICIPIO DE PANAMÁ** concluyó que la empresa **GRAMAARTE, S.A.**, no podía ser beneficiada con la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista, se debe a que consideran que no cumplió en su totalidad con las especificaciones técnicas de la grama, como fue solicitado en el pliego de cargos, específicamente en el capítulo III en donde se requiere que la grama sea de fibra monofilamento, fibra rizada, sin expresar exactamente en donde radicaba el incumplimiento.

En ese sentido, esta colegiatura no tiene forma de determinar tal aseveración, por cuanto que, el elemento principal de valoración no fue aportado por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**. nos referimos a la muestra del césped que se solicitó en el punto No. 12 de los otros requisitos del pliego de cargos, por consiguiente, solamente realizaremos el examen con el material probatorio que reposa en el portal electrónico, de conformidad al contenido del último párrafo del artículo 158 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 positiva.



Artículo 158. Procedimiento del recurso de impugnación. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tendrá dos días hábiles, a partir de su presentación, para la admisión o inadmisión del recurso de impugnación.

En caso de que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no cumpla con la admisión o inadmisión en el término establecido en el párrafo anterior, se considerará admitido el recurso, para lo cual se dejará la constancia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Una vez admitido el recurso, por cualquiera de las dos formas establecidas en este artículo, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dará traslado a la entidad correspondiente, la cual deberá remitir a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado, en un término no mayor de tres días hábiles.

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, podrá comparecer cualquier persona en interés de la ley o interés particular para alegar sobre la impugnación presentada. Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa.

En caso de que la entidad no remita el informe de conducta en el término establecido, el Tribunal pasará a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.

12 La empresa debe presentar muestra de césped, caucho y arena para su revisión.

La muestra deberá presentarse el día y la hora del acto público, en el Departamento de Compras ubicado en el Edificio Hatillo, Torre C, Piso 1

Es una obligación implícita de la entidad contenida en la disposición citada, el remitir el informe de conducta con toda la documentación, ya que el verbo que se utiliza en la redacción del artículo 158 es de "deberá" (carga, compromiso, imposición) y no, "podrá", de facultad discrecional. Para actuaciones futuras, deberán aportarse al proceso todo lo necesario para su decisión, por ser una forma de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés general, una selección objetiva y justa del contratista, al analizarse correctamente y de forma científica cada elemento de convicción allegado al procedimiento; tomando en consideración que las muestras forman parte del expediente administrativo. Además, no consta evaluación técnica de personal calificado en el objeto contractual para la verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, que, si bien al momento de la convocatoria del presente acto público de selección de contratista no era una obligación el contar con personal técnico, pero sirve de apoyo para nosotros, que no tenemos la experticia probatoria en el objeto contractual, como para dar una valoración con respecto a la muestra del césped a utilizar, el caucho y la arena conforme a las características que la entidad ha requerido. Tampoco tenemos la oportunidad de enviarla a examen de otra entidad competente, precisamente por carecer de la muestra que solicita el pliego de cargos, lo que va aparejado con el principio de motivación.

En ese contexto, el Doctor en Derecho Español Francisco Chamorro Bernal, en su libro La Tutela Judicial Efectiva, ha señalado que la finalidad de la motivación, que en un Estado Democrático de Derecho legitima la función jurisdiccional, es múltiple ya que:

" ...

1. Permite el control de la actividad jurisdiccional por parte de la opinión pública, cumpliendo así con el requisito de publicidad.



2.- Logra el convencimiento de las partes, eliminado la sensación de arbitrariedad y estableciendo su razonabilidad, al conocer el por qué concreto de la resolución.

3.- Permite la efectividad de los recursos.

*4.- Pone de manifiesto la vinculación de la autoridad a la Ley.
(CHAMORRO BERNAL, Francisco, LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Bosch, Casa Editorial, SA., Barcelona, 1994)."*

Con la motivación de las decisiones lo que se pretende es garantizar plenamente el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, y que las partes sepan las razones por la cual la Administración se ha pronunciado de tal manera, pues, no sólo implica el razonamiento de una adjudicación, sino también que los que no se benefician con el acto administrativo conozcan los argumentos que le impidieron la concesión del acto público.

Es precisamente a través del razonamiento judicial que el juzgador deja claro la justificación por la cual se declara desierto, adjudicado o rechazado una propuesta en un acto público de selección de contratista, mediante un argumento motivado con un análisis del tema probando que ha sido aportado por cada uno de los participantes y que constan o deberían constar en el expediente electrónico. Con el fundamento es que los funcionarios públicos en su rol de operadores de justicia, llámese entidades; es que dejan claro la decisión arribada, que los aleja de la arbitrariedad y del escrutinio público a las cuales se ven expuestos diariamente ante la sociedad, con decisiones que en vez de ser analizadas bajo la óptica del Derecho podrían ser examinadas como meros caprichos o apreciaciones netamente subjetivas o personales de las que el Derecho Administrativo no defiende, sino todo lo contrario, por ser actos de la Administración deben ser forjadas en amparo de una disposición legal que la sostenga, con argumentaciones sustantivas que sirvan de aval.

También debemos dejar claro que motivación y fundamentación no son sinónimos, pues, una decisión puede estar fundada en Derecho, e incluso citarse una serie de normas que los sustentan, pero para que sea ideal se requiere de la mención de la disposición legal para la aplicación del caso en particular, y a la vez del análisis de la aplicación al caso en concreto con razonamientos lógicos, para llevar al convencimiento no sólo del operador de justicia, sino de las partes y la sociedad de manera pura y simple y no como una interpretación forzada ni mucho menos ambigua.

La necesidad de motivar se encuentra implícita en el numeral 5 del artículo 26 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, citado en líneas anteriores, cuando expresa que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los



informes de evaluación precontractual, **el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.**

Existe una enorme confusión de entendimiento en cuanto a la motivación, la misma no significa una extensiva explicación argumentativa, sino las razones por las cuales se arriba a una decisión de la forma más clara posible, al punto de que no existan dudas en cuanto a lo valorado. Es la ausencia total de fundamento lo que estamos observando, dado que en el cuadro de cotización que se debate lo ideal no es lo amplio de las razones, sino el fin del mensaje jurídico a transmitir. No se está exigiendo una exhaustiva narración, sino una interpretación razonable en base a los hechos y las constancias probatorias que reposan en el expediente administrativo y el portal electrónico, y decimos que la argumentación no necesariamente tiene que ser extensiva, ya que se ha demostrado en muchos casos que en la prolongación motivacional muchas veces tiende a confundir e incluso a salirse del escenario jurídico-fáctico bajo examen.

En ese sentido tal y como lo ha expresado la Doctora en Derecho Constitucional Cristina Zoco Zabala, al hacer referencia al tema de la motivación como componente esencial de la tutela judicial efectiva, veamos:

"... ello no exige una determinada extensión cuantitativa en la manera de argumentar, pues la exigencia de una motivación judicial se satisface cuando la resolución judicial contiene razones o elementos de juicio que permiten conocer cuáles son los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, sin que sea exigible una determinada extensión de la motivación jurídica ni una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleva a resolver en un determinado sentido; tampoco es preciso que resuelva de un modo pormenorizado sobre todos los aspectos y alegaciones sugeridos por las partes, aunque siempre es necesario contestar a todas las pretensiones o cuestiones litigiosas. En definitiva, es preciso que puedan ser conocidos los fundamentos jurídicos en que se basa la resolución judicial, esto es, los hechos concretos probados por las partes en relación con la calificación jurídica que se les atribuye o los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión. Todo ello con independencia de que la motivación suficiente del fallo, siendo un concepto indeterminado, lleve a su análisis en cada caso concreto, poniendo de manifiesto la ratio decidendi con una imprescindible coherencia lógica, al margen de la elegancia retórica o de la pureza estilística en el desarrollo de los argumentos jurídicos." (ZOCO ZABALA, Cristina. Igualdad en la Aplicación de las Normas y Motivación de Sentencias. J.M. Bosch Editor, Barcelona - España, 2003, pág.104-105.

La falta de motivación resulta un acto gravísimo, ya que deja en absoluto desamparo a los administrados que reclaman una decisión fundamentada, lo que incluso provoca un estado de indefensión al no saber que argumentar ante las posteriores autoridades, precisamente por desconocer el o los reales motivos de su rechazo. En este caso no se indicaron las



razones del incumplimiento en la muestra y tampoco se agregó al expediente con el fin de ser analizada por este Tribunal y así despejar las dudas que pudieran existir.

Nuestro texto legal positivo sobre contrataciones públicas cuando se refiere al principio de transparencia lo hace en base a una serie de reglas, entre las cuales está el numeral No. 5 que refiere que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaración de desierto del acto.

Los actos administrativos deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecta derechos subjetivos. Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional, que no es el caso, pues estamos ante una potestad reglada; por consiguiente, quedará la duda en cuanto a la insatisfacción de la muestra, y en caso de cumplirse con el resto de requisitos, nuestra decisión sería a favor del administrado, quien cumplió en entregar a la Administración el recurso pertinente para ser objeto de valoración y que la misma, no se apoyó en un personal idóneo que sostuviera su examen o su remisión para ser analizada por este Tribunal. Cabe agregar que el informe técnico que se encuentra en el portal electrónico no es de la muestra, sino la justificación por la cual la entidad convocó el acto público.

Ahora bien, como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de contratación menor, y aprovechando la oportunidad del agotamiento de la vía gubernativa, estamos en la posición de examinar las decisiones de la Administración, con el fin de confirmarlas, revocarlas, modificarlas o anularlas, de acuerdo a las facultades que nos permite el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Así las cosas, siendo la empresa **GRAMAARTE, S.A.** la de menor precio, corresponde evaluar su propuesta para verificar si satisface o no el cartel de condiciones de la Administración para resolver la necesidad de la Comunidad de Felipillo en el Corregimiento de la 24 de Diciembre, Distrito y Provincia de Panamá.

Explorado el pliego de condiciones y al confrontarlo con la oferta, encontramos dos omisiones inmediatas. La primera se debe a la falta de la apostilla o la legalización por el Ministerio de Relaciones Exteriores que refiere el propio pliego de cargos y el artículo 877 del Código Judicial, supletoriamente aplicable por mandato expreso del artículo 4 de la ley de compras públicas nacional, de los puntos No. 7 y 9 de los otros requisitos del pliego de cargos, que tratan sobre la certificación de laboratorio para la arena y el caucho y la garantía donde indique un mínimo de 8 años en el producto.

Esas dos inconsistencias convierten a la oferta en insatisfecha y, por consiguiente, no dan cabida para la adjudicación. Por otro lado, si bien la impugnante hace una acusación



informal de uno de los materiales probatorio de **GRAMAARTE, S.A**, específicamente de la certificación de laboratorio, señalándola de fraudulenta, no ha aportado ni un solo indicio para proceder con la investigación que nos demanda el artículo 9 y 10 del decreto Ejecutivo No. 439 de 2020, toda vez que únicamente comenta el supuesto sin aportar al proceso elementos de convicción que a menos nos haga sospechar, por ende, se descarta.

Siguiendo con la valoración de la siguiente y última propuesta, **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, con valor de Cuarenta y Ocho Mil Novecientos Noventa y Cinco Balboas con 71/100 (B/.48,995.71), la misma, a pesar que en su recurso de impugnación ha sostenido que cumple con la documentación; al ser objeto de un análisis exhaustivo por parte de esa Colegiatura, no vemos incorporada la declaración jurada de no incapacidad para contratar con el Estado, documento esencial en las contrataciones estatales, sobre todo cuando se ha legislado recientemente sobre ese aspecto.

La ley es clara y pone una carga a los participantes de que podrán contratar con el Estado siempre y cuando las personas naturales conforme al derecho común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones que enumera el artículo 24 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006.

“

Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:

1. Estar morosas en el pago de la multa por incumplimiento de contrato u orden de compra o encontrarse inhabilitadas para contratar con el Estado.
2. Haber intervenido, en cualquier forma, en la preparación, evaluación, adjudicación o celebración de un procedimiento de selección de contratista, de un procedimiento excepcional de contratación o de un procedimiento especial de contratación.
3. Haber sido condenadas en Panamá, por sentencia judicial definitiva, a la pena accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas, así como a la sanción de inhabilitación para contratar con el Estado.
4. Haber sido declaradas en estado de liquidación.
5. Haber incurrido en falsedad al proporcionar información requerida de acuerdo con esta Ley.
6. Concurrir como persona jurídica extranjera y no estar legalmente constituida de conformidad con las normas de su propio país, o no haber cumplido con las disposiciones de la legislación nacional aplicables para su ejercicio o funcionamiento.
7. Habérseles resuelto administrativamente un contrato por incumplimiento culposo o doloso, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley, mientras dure la inhabilitación.



8. En el caso de las personas naturales o jurídicas, haber sido condenadas, en los cinco años que anteceden a la convocatoria del acto público, por sentencia judicial definitiva por la comisión de delitos contra la Administración pública, delitos contra el orden económico, delitos contra la seguridad colectiva, delitos contra el patrimonio económico y delitos contra la fe pública, cuando sean personas naturales con penas de prisión de uno o más años, por un tribunal panameño o extranjero. En estos supuestos, la incapacidad legal para contratar se extenderá hasta por cinco años.
9. Quien celebre acuerdos de colaboración judicial o de pena, reconociendo la comisión de delitos contra la Administración pública, delitos contra el orden económico, delitos contra la seguridad colectiva, delitos contra el patrimonio económico o delitos contra la fe pública. En todo caso, la incapacidad para contratar no se extenderá más de tres años.
10. Haber dejado en estado de abandono una obra en la República de Panamá por causa imputable al contratista, mediante declaración o resolución administrativa emitida por la entidad contratante.
La declaración o resolución administrativa podrá ser hasta por cinco años y recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 160.
11. Haber formado parte como accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación, así como las personas jurídicas en que estos participen, siempre que hayan ostentado uno de los cargos mencionados al momento de la inhabilitación.

Esas situaciones son de suma importancia para verificar si una oferta puede o no contratar con el Estado y que no ha sido incorporada con el resto de documentos, por ende, no tiene forma la Administración de examinar su capacidad o no de contratar con la nación o si en su defecto mantiene algún tipo de impedimento que imposibilite esa actividad, precisamente porque no ha presentado el documento idóneo, como lo es la atestación. En esa línea de pensamiento y ante su evidente falta, nos queda obedecer lo que dispone el artículo 8 de la reglamentación especial, es decir, “cuando la entidad licitante determine, antes de la adjudicación, que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado, desestimaré la propuesta motivándolo en la resolución que pone fin a la etapa precontractual”, razón por la cual fundamentamos nuestra posición.

Otra negligencia fue, al igual de la oferta de menor precio, la falta de la apostilla o legalización por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la certificación de laboratorio de FIFA, para la arena sílice y para el caucho. Ambos olvidos nos impiden adjudicarle el procedimiento de selección de contratista impugnante **TOPOINGENIERÍA, S.A.**, para “Actividades y materiales para el proyecto de reemplazo de grama sintética y reparación del sistema de luminarias de la cancha sintética de Felipillo en el Corregimiento 24 de Diciembre”.

En cuanto a la sustentación de que la información se encontraba completa, hemos comprobado que no le asiste la razón y el tema de que también lo demostró en el escrito de oposición al cuadro de apertura, no nos consta y si así fuese, no era la atapa procesal para aportar el documento, tomando en cuenta que la fecha límite lo fue el día 23 de agosto de 2022 y no posterior al cuadro de apertura.



Cada una de las condiciones requeridas en el pliego de cargos son de una **valía** importante y es a través de dicho instrumento que la institución pone en conocimiento el objeto contractual y las condiciones que se requiere para la adjudicación, por ello, el pliego de cargos vendría a constituir la primera fuente de derechos y obligaciones entre el proponente y la entidad, por lo que, *"...No ajustarse a las condiciones mínimas establecidas en el pliego de condiciones ha sido siempre una razón para que, en strictu sensu, deba el proponente declinar sus pretensiones contractuales,* así lo ha expuesto Enrique Sayagues Lasso en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 564.

Es importante destacar que el cumplimiento o satisfacción de los objetivos que se demarcan del texto constitucional (art.266) antes citado, trae consigo, por un lado, la satisfacción en la compra o contrato a celebrar el Estado panameño, para la consecución de sus objetivos en beneficio de la colectividad, quienes buscan respuestas en sus instituciones, y por la otra, la transparencia y acatamiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias en la concesión del procedimiento de selección de contratista a la empresa, persona natural o asociación accidental que haya cumplido de manera completa lo requerido dentro de las reglas del juego que suelen y deben ser justas, claras y completas.

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.

Es de conocimiento académico que el procedimiento administrativo es objetivo y en ese sentido no sólo involucra la defensa de los derechos del tutelado, sino de la norma misma a aplicar, para así poder mantener el equilibrio que nos demanda la legalidad, lo que arroja como consecuencia la justicia en el funcionamiento administrativo. Muchas veces se tiende a confundir el Principio pro administrado, olvidando que el mismo es de carácter procesal, es decir, sobre aquellas interpretaciones rigurosas que obstaculizan el acceso a la justicia de las partes, por lo que no es lo mismo su funcionabilidad para las carencias en los documentos de los proponentes, teniendo en mente que todo lo solicitado consta en un pliego de cargos y en las leyes y que su descuido o impericia es exclusivamente de él y no debe la Administración hacer interpretaciones que lo favorezcan.

Si aplicamos favorabilidad; entonces la figura de la contratación pública no tendría sentido y se desnaturalizaría, basándonos conceptos jurídicos propios de otras materias generales e ignorándose todos las literaturas jurídicas, legislaciones especiales y convenciones que destacan el principio de igualdad de los partes; garantizándose la imparcialidad de las entidades y autoridades públicas en todas sus etapas, que impide la discriminación y la favorabilidad de un proponente en particular, decidiéndose



exclusivamente con lo que establece el pliego de condiciones y no en razonamientos apartados de la ley y los principios generales de la contratación pública, pues, éstos no se encuentran contemplados en la ley especial, debiéndonos valer en los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos; transparencia y eficacia que involucra no añadir requisitos ajenos al acto público y formalidades no exigidas en la ley, principios que son de obligatoria atención al momento de dilucidar un caso en particular de acuerdo al contenido del artículo 25 de la Ley No. 22 de 2006 positiva, de conformidad con los postulados que rigen la función pública. Aplicar favorabilidad sería contradictorio a las reglas justas, claras y completas de la cual se apoya la normativa que nos gobierna.

En síntesis, al no encontrar satisfecha las condiciones estipuladas en el pliego de cargos, de conformidad al contenido del artículo No. 77, numeral 2 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, procederemos en esta oportunidad a confirmar en todas sus partes, pero por razones distintas, el Cuadro de Cotizaciones No. 163-2022 de 15 de septiembre de 2022, venido en impugnación.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, pero por razones distintas, el Cuadro de Cotizaciones No.163-2022 de 15 de septiembre de 2022, proferido por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, que declaró desierto el procedimiento de selección de contratista No. 2022-5-76-0-08-CM-015476, por considerar que ninguna de las ofertas participantes cumplió a cabalidad el pliego de cargos, de acuerdo a la fundamentación expuesta en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No.FIMI-992-0, por un límite máximo de responsabilidad de Siete Mil Cuatrocientos Noventa y Tres Balboas con 25/100 (B/.7,493.25), expedida por Acerta Compañía de Seguros, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el MUNICIPIO DE PANAMÁ/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 042 del expediente del Tribunal; monto que representa su

equivalente al 15% del valor del precio de referencia de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

TERCERO: 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.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 211-2022, previa anotación en el registro.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 87, 94 y demás

concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,



José Aranda Ríos
Magistrado



Martín Wilson Chen
Magistrado



Luis Mariscal
Magistrado



Manuel Beckford
Secretario General

