



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No: 225-2022

RECURRENTE: ARQURBANA, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 003 del 29 de septiembre de 2022, emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE VERAGUAS), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-0-07-09-09-CM-034558.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.219-2022-PLENO/TACP de 28 de octubre de 2022
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en lo sucesivo el Tribunal), fue creado como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, conforme el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006).

El Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, establece las condiciones y requisitos para la interposición del recurso de impugnación con indicación expresa de los requisitos que deben contener el recurso, fundamentado en sus artículos 238 y 240.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. Mediante aviso de convocatoria y Pliego de Cargos, publicado el 22 de septiembre de 2022, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (sistema electrónico o “PanamaCompra”), el Ministerio de Educación – Dirección Regional de Educación de Veraguas (en adelante la entidad o MEDUCA), realizó el llamado al Acto Público No.2022-0-07-09-09-CM-034558, referente al procedimiento de Selección de Contratista para el suministro de materiales, mano de obra, flete para construcción cocina, comedor, procesamiento agroindustrial en el C. S. Calobre. (Ver fojas 002-006 del expediente del Tribunal).
2. La presentación de las propuestas, se programó para el 29 de septiembre de 2022, hasta las 10:00 AM, mientras que la apertura de las mismas se



- programó a partir de las 10:01 AM, de ese mismo día.
3. EL precio de referencia para este acto público se estableció en cuarenta y nueve mil novecientos sesenta y tres balboas con cinco centésimos (B/ 49,963.05).
4. Conforme el acta de apertura de propuestas, publicada el 29 de septiembre de 2022 en el sistema electrónico, al acto público se presentaron dos (2) proponentes de forma electrónica detalladas a continuación:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155587768-2-2014-41	CONSTRUCTORA Q & R, S.A.	28-09-2022 11:30 a.m.	46,499.19
155654107-2-2017-63	ARQURBANA S.A.	29-09-2022 09:04 a.m.	48,023.89

5. En el Acta de Apertura la entidad dejó constancia de la revisión las propuestas recibidas y de los requerimientos aportados por cada proponente, así como se refirió en caso de haber algún documento subsanable.
6. Mediante el Cuadro de Cotizaciones 003 de 29 de septiembre de 2022, la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Constructora Q & R, S.A., por el monto de cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa y nueve balboas con diecinueve centésimos (B/. 46,499.19), al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos. (Ver foja 007 del expediente del Tribunal).
7. El 07 de octubre de 2022, la licenciada Dioselina Stanziola, en calidad de apoderada especial del proponente Constructora Q & R, S.A., (en lo sucesivo el recurrente, impugnante o parte actora), conforme poder conferido visible a foja 008 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 003 de 29 de septiembre de 2022, que adjudicó el acto público bajo estudio. (Ver fojas 009-021 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

Del Recurso de Impugnación, el recurrente solicita que se anule el cuadro de cotizaciones que adjudicó el acto público, y por ende se tome en cuenta la valoración de su propuesta al considerar que cumple con los requisitos de participación.

Entre los hechos fundamentales argumentados por la parte actora se sustentaron en los siguientes puntos:

1. Objetó la adjudicación de la propuesta de la empresa Constructora Q & R, S.A., apreciando que la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad, documentos aportado por ésta empresa, no contaron con el sello de autenticidad por notario.
2. Indica que tales documentos presentados por Constructora Q & R, S.A., no cumplen con la normativa, puesto que, a su entender, no existe un sello notarial que acredite que la firma es auténtica, a fin de reconocer la validez de los documentos.
3. Por último, resaltó que su propuesta si cumple con los requisitos y documentos para la adjudicación del acto público, por lo que solicita nueva



revisión a su propuesta.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Mediante Resolución No.176-2022/TACP de 10 de octubre de 2022, debidamente publicada en el sistema electrónico, el magistrado sustanciador de la causa, una vez comprobado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió en sala unitaria a admitir el mismo, según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y su reglamentación. (Ver fojas 030-032 del expediente del Tribunal).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

Mediante Informe de fecha 18 de octubre de 2022, visible a foja 038 del expediente del Tribunal, la Secretaria de Impugnación, hiso constar que a la fecha no se observó publicación del Informe de Conducta de parte de la entidad contratante, como tampoco se presentaron alegaciones de terceros en interés de la ley o en interés particular.

Es así que, concluido el término de ley para que la entidad publicara su informe de conducta, junto a toda la documentación correspondiente al acto impugnado, sin que fuera publicado en PanamaCompra, conforme lo estableció el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, se resolverá el recurso de impugnación con lo que consta en el sistema electrónico.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto los antecedentes del recurso, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, con base a los razonamientos que a continuación se exponen:

1. Procedimiento de selección aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, cuya reglamentación se orienta en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, 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 la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).



Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compras menor, la modalidad de adjudicación se estableció global y como criterio de selección se deben seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y en su defecto, adjudicar al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

2. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, por lo que debemos acentuar el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual colige lo siguiente:

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en tosa licitación el mayor beneficio para el estado y plena justicia en la adjudicación”.

b. Legal

Según lo instituye la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado....
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.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.
...”.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. (Lo subrayado es del Tribunal).



3. El Acto administrativo impugnado

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones 003 del 29 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de Educación – Dirección Regional de Educación de Veraguas), por la cual resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-0-07-09-09-CM-034558, a la propuesta de menor precio (Constructora Q & R, S.A. – B/. 46,499.19), al determinar que cumple con lo solicitado en el pliego de cargos.

Resuelve:

Adjudicar el Acto Público No. . 2022-0-07-09-09-CM-034558 al proponente CONSTRUCTORA Q & R S.A, por la suma de 46499.19.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	72131501	Construcción de apartamentos	CONSTRUCTORA Q & R, S.A.	SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, FLETE CONST COCINA COMEDOR ,PROCESAMIENTO AGROINDUSTRIAL.	43,457.19	Adjudicada

No obstante, como indicamos anteriormente, la discrepancia sustancial del recurrente respecto al acto impugnado es que la propuesta beneficiada con la adjudicación, no cumple con cierta documentación requerida por el pliego de cargos, específicamente en lo relacionado a la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad.

Así las cosas, evaluemos a detalle de la validez de las propuestas presentadas, a fin de comprobar si cumplieron con los requerimientos del pliego de cargo, en constatación con lo plasmado en las normas de contratación pública para la adjudicación del acto público.

4. Análisis de las propuestas participantes

Conforme el Acta de apertura de propuestas, publicada el 29 de septiembre de 2022 en el sistema electrónico, al acto público bajo estudio se presentaron dos (2) propuestas a saber:



Cuadro de Propuestas Presentadas por Proponente

ARQUITECTURA URBANA

Ver Propuesta

#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1	Construcción de apartamentos	SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, FLETE CONST COCINA COMEDOR ,PROCESAMIENTO AGROINDUSTRIAL.	1	Unidad	Construcción de apartamentos	1	B/. 44,882.14	B/. 44,882.14	---
									Impuestos B/. 3,141.75
									Sub Total B/. 44,882.14
									Total B/. 48,023.89

CONSTRUCTORA Q & R, S.A.

Ver Propuesta

#	Descripción del Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1	Construcción de apartamentos	SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, FLETE CONST COCINA COMEDOR ,PROCESAMIENTO AGROINDUSTRIAL.	1	Unidad	Construcción de apartamentos	1	B/. 43,457.19	B/. 43,457.19	---
									Impuestos B/. 3,042.00
									Sub Total B/. 43,457.19
									Total B/. 46,499.19

Ahora bien, el tema central será determinar si la entidad, atendió los criterios señalados para la selección objetiva del contratista, y si se pronunció conforme al ordenamiento jurídico cuya regla que prevalece para la adjudicación del Acto público, es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación. Veamos:

El artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, que se refiere al acto de adjudicación, demanda lo siguiente:

“Artículo 94. Contrataciones menores que 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:

...

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 del 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.

...”

Sobre esa base del citado artículo, corresponde hacer la valoración de las propuestas participantes, iniciando con la de precio más bajo.

a. Constructora Q & R, S.A.,



La propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Constructora Q & R, S.A., por el monto de cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa y nueve balboas con diecinueve centésimos (B/. 46,499.19), cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico, de la siguiente manera:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	Q&R
Nombre de Usuario	ALEX ALBERTO QUINTERO CASTILLO
Fecha y Hora de Ingreso	28-09-2022 11:30 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	28-09-2022 11:30 a.m.
Documentos Adjuntos	REGISTRO PUBLICO.pdf CONST Q&R CSS.pdf CONST Q&R DGI (1).pdf MEDIDAS DE RETORSION.pdf JUNTA TECNICA DE CONSTRUCTORA Q & R, S.A..pdf AVISO DE OPERACION ACTUALIZADO.pdf 11.CARTA DE ADHESION.pdf 12.PACTO DE INTEGRIDAD.pdf ACEPTACION ALQUIN REMODELACION.pdf ACTA FINAL MEJORAS.pdf CARTA DE GARANTIA.pdf CERTIFICACION DE LA SPIA 90 DIAS.pdf CERTIFICADO DE PROPONENTE.pdf COMPROMISO VERDE.pdf DESGLOSE DE PROPUESTA ACTIVIDADES.pdf FORMULARIO DE PROPUESTA.pdf MEDIDAS DE INCAPACIDAD.pdf O*6-AMPYME.pdf O*7CEDULA-REPRESENTANTE-LEGAL.pdf PAZ Y SALVO MI AMBIENTE.pdf
SubTotal	B/. 43,457.19
Impuestos	B/. 3,042.00
Total	B/. 46,499.19

De la documentación adjunta en formato pdf., se pudo constatar que cumple con todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento del pliego de cargos y en el apartado de “Otros Requisitos”, para el objeto contractual (suministro de materiales, mano de obra, flete para construcción cocina, comedor, procesamiento agroindustrial en el C. S. Calobre), tal como fue validado por la entidad.

No obstante, el recurrente cuestionó que la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público incumplió ciertos requisitos del pliego de cargos, por lo que debemos referirnos a tales cuestionamientos, respecto a los supuestos incumplimientos señalados a la propuesta adjudicataria.

- Supuestos incumplimientos en contra de la propuesta de menor precio

El descontento del recurrente se centró en que, a su parecer la empresa beneficiada con la adjudicación (Constructora Q & R, S.A.), incumplió supuestamente con la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad, aduciendo que dichos documentos no contaron con el sello de autenticidad por notario, quien debió acreditar que la firma es auténtica, a fin de reconocer la validez de los documentos.

En ese sentido, revisemos lo requerido en los numerales 11 y 12 del pliego de cargos, respecto a la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad:

N°	Nombre documento	Subsanable
11	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad: Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.	No
12	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No



En cuanto al requerimiento en el numeral 11, la entidad exigió de forma expresa que los proponentes presentaran la carta de adhesión a los principios de sostenibilidad para proveedores del estado, necesariamente suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, haciendo alusión al artículo 40 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo 439-2020, que se refieren a la promoción de compras socialmente responsables, sostenibles y sustentables; más no así se exigió que tal documento se aportara con firma autenticada ante Notario Público, tal como lo declaró el recurrente.

De igual forma, el requisito en el numeral 12, demandó solamente la presentación del pacto de integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, tal cual fue aportado por la empresa adjudicada, más no exigió que tal documento se aportara con firma autenticada ante Notario Público, como lo señala el recurrente, solamente el requisito aludió lo establecido en los artículos 15 y 39 de la Ley 22 de 2006, en lo referente a la obligatoriedad de suscribir el pacto de integridad entre las partes contratantes.

Ahora bien, respecto a las objeciones del recurrente, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos y la documentación aportada por la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público, claramente se evidenció que ambos documentos fueron aportados conforme lo exigido en el pliego de cargos.

Respecto a lo anterior, debemos acotar que la presentación de ambos requisitos están ligados básicamente a los principios que deben adherirse los proponentes, primero los principios de sostenibilidad tienen como propósito que se acaten y respeten los términos y conductas que en toda relaciones comerciales el Estado espera mantener con los proveedores; segundo, con el pacto de integridad sustancialmente se requiere que el proponente cumpla con lo normado en la Ley e incluso el pliego de cargos, en el sentido de presentar juramento a favor de los valores de transparencia y anticorrupción, con el ánimo de no permitir pagos ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato, es decir que el pacto de integridad queda formalizado con la firma de las partes contratantes.

En ese contexto, con todo y lo afirmado por el recurrente, este Tribunal no comparte sus objeciones, en atención a las constancias de cumplimiento con el pliego de cargos, tal como lo dedujo la entidad al adjudicar el acto público a la propuesta de menor precio, máxime que de los modelos de formularios estandarizados que anexó la entidad, que debieron completar y presentar los proponentes, no requieren la firma autenticada ante Notario Público.

A este respecto no debemos olvidar la prohibición expresa establecida en el numeral 11 del artículo 27 de la ley 22 de 2006, en el sentido que: “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. En ese sentido, las entidades licitantes no exigirán en los pliegos de cargos documentos de carácter general emitidos por las diferentes autoridades nacionales, estos serán validados electrónicamente por la entidad licitante al momento de verificación y evaluación de los requerimientos del pliego de cargos”.

En este sentido, mal puede este Tribunal valorar una formalidad adicional no contemplada en el pliego de condiciones, puesto que la normativa y su reglamentación prohíbe la introducción de aspectos contrarios a ella; más bien, la



norma señala que nuestras actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, sin eludir a los principios rectores del derecho administrativo, como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

Conforme a los postulados del Principio de Eficacia, los sujetos del procedimiento de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación, observando las normas aplicables a los procedimientos sin añadir requisitos.

Finalmente, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, luego de examinar la documentación aportada, coincidimos con el criterio de la entidad, en el sentido que la empresa Constructora Q & R, S.A., resulta ser **merecedora de la adjudicación de este acto público,** puesto que no se encontró evidencia alguna que nos lleve a considerar incumplimientos en lo ofertado. De modo que, no le asiste la razón al impugnante, al indicar que dicha propuesta adjudicataria incumplió las exigencias del pliego de cargos, por las razones aquí motivadas.

5. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro estudio sobre la valoración favorable a la propuesta de menor precio, pasaremos a tomar nuestra decisión, teniendo presente que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, que ciertamente satisfizo los requerimientos del pliego de cargos, por lo que no será necesario verificar la segunda propuesta de precio más bajo.

En esta oportunidad, resulta de suma importancia expresar que quien acciona la vía recursiva pruebe fehacientemente sus alegaciones a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado en sede administrativa.

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, sobre las obligaciones de las entidades contratantes, señalan lo siguiente:

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

1. Acatar 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 les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.
...”. (El subrayado es del Tribunal).

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión de que no existe mérito para revocar los efectos de la resolución impugnada, en virtud de las consideraciones vertidas en el análisis integral de las actuaciones contentivas



del acto bajo estudio, por lo que concluimos que lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante. (Lo resaltado es del Tribunal)

Antes de concluir, estimamos propicio resaltar que este Tribunal observó que la propuesta de menor precio ofertó muy por debajo del precio de referencia estipulado por la entidad en el pliego de cargos, por lo que en ese sentido incentivamos a la entidad a realizar los estudios integrales, previos al proceso de invitación a presentar ofertas, que le permita conocer y analizar las condiciones, características y tendencias del mercado actual para la adquisición de un determinado bien y/o servicio, u obra, con miras a determinar entre otras cosas, el precio de referencia equitativo con el objeto que se pretende contratar, tomando como norte el principio de transparencia, que conduce a que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, se elaboren los estudios a fin de asegurar que su elaboración no se realice en forma desproporcional, puesto que en todo contrato público se debe aplicar las normas reales de mercado.

En ese orden de ideas, en relación a la estructuración del pliego de cargos, en los artículos 47 y 49 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, se establece que las entidades están llamadas a realizar estudios previos, veamos:

“Artículo 47. Estudios previos. Las entidades deberán realizar los estudios previos para la elaboración del pliego de cargos, a fin de determinar la necesidad que requieren satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto, el tipo de procedimiento, criterios para seleccionar la mejor propuesta, el precio de referencia, incluyendo precios unitarios y totales, entre otros”.

“Artículo 49. Precio de referencia. Cada entidad será responsable de estimar el precio de referencia, considerando los estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumentos o disminuciones de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado”. (Lo subrayado es de este Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el recurrente, este Tribunal considera prudente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en su actuación con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el Cuadro de Cotizaciones 003 del 29 de septiembre de 2022, emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE VERAGUAS), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de

Contratista No.2022-0-07-09-09-CM-034558, al proponente Constructora Q & R, S.A., por el monto de cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa y nueve balboas con diecinueve centésimos (B/. 46,499.19), por cumplir con lo requerido en el pliego de cargo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.10-40-2004738, expedida por La Regional de Seguros, S.A., el 6 de octubre de 2022, por el límite máximo de responsabilidad de siete mil cuatrocientos noventa y cuatro balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.7,494.45), más un centésimo de balboa (B/.0.01) en efectivo, siendo un total de siete mil cuatrocientos noventa y cuatro balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.7,494.46), según diligencia de consignación que reposa a folio 022 del expediente del Tribunal.

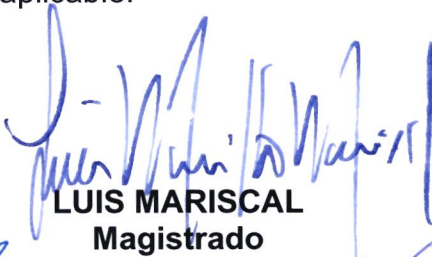
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: 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.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.225-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

