



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 056-2020.

RECORRENTE: VISUAL TOTAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 1000654791-03-02 publicada el 15 de julio de 2020, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-03-LP-355653, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS).

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN N°129-2020-Pleno/TACP de 8 de octubre de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, en virtud del recurso de impugnación promovido, surgió antes de la entrada en vigencia de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, por lo que debemos observar lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido que ***“a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento”***.

Así, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, crea en su artículo 136 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia el recurso de impugnación contra el 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.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, en sus artículos 207 y subsiguientes, 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.

El 14 de noviembre de 2019, la Caja de Seguro Social (CSS) convocó al acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-03-LP-355653, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el *“suministro e instalación de cinco puertas automáticas corredizas herméticas para los cinco quirófanos del salón de operaciones del Hospital Amador Guerrero, Colón. Requisición 100065471-*

31



03-02”, con un precio de referencia de SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 00/100 (B/.69,687.00).

A la celebración del acto público, concurren las siguientes personas:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
44793-2-297266-10	Industrias Kame S.A.	23-11-2019 07:18 p.m.	59,850.00
2320639-1-792936-4	VISUAL TOTAL	25-11-2019 03:58 a.m.	59,500.00
155592952-2-2015-85	SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS	25-11-2019 03:16 p.m.	48,000.00

El acto administrativo impugnado (*Resolución 1000654791-03-02*) fue publicado el 15 de julio de 2020, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*.

El 24 de julio de 2020, el licenciado ERNESTO J. ANGUIZOLA M., en su calidad de apoderado especial de la recurrente (**VISUAL TOTAL, S.A.**), interpuso en tiempo oportuno recurso de impugnación contra la Resolución 1000654791-03-02 publicada el 15 de julio de 2020, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS); visible de foja 012 a 016 del expediente del Tribunal.

Junto al libelo del recurso, **VISUAL TOTAL, S.A.** presentó, el 24 de julio de 2020, Fianza de Impugnación consistente en Cheque No.002715, expedido por Global Bank, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Contraloría General de la República, por la suma de OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.8,925.00); cuya diligencia de consignación No.048-2020 de 24 de julio de 2020, reposa a foja 019 del expediente del Tribunal.

Aprovechamos la oportunidad para recordar que, el pasado 11 de marzo de 2020, el Consejo de Gabinete de la República de Panamá a través de la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, declaró “*el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad contagiosa COVID-19, causada por el coronavirus, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de esta pandemia*”¹; por lo que se ordenó con el Decreto Ejecutivo 507 de 24 de marzo de 2020, “*toque de queda en todo el territorio de la República de Panamá*” y con ello la “*suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos, seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno*”²; posteriormente modificado con el Decreto Ejecutivo 513 de 27 de marzo de 2020, el cual dispuso modificar el artículo 9 del mencionado Decreto Ejecutivo 507 de 2020, señalando que a la ordenanza de suspensión de todos los términos dentro de los procesos administrativos, seguidos en las diferentes instituciones de Gobierno, se exceptúan “*los procedimientos de selección de contratista efectuados para la contratación de obras, compras de equipos, bienes e insumos hospitalarios, medicamentos, y otros bienes, servicios o artículos, que hayan superado la etapa de presentación de propuestas*”.³

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Este Tribunal, en Sala Unitaria, previa verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación que nos ocupa, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo mediante la

¹ Gaceta Oficial Digital No.28979-B de 13 de marzo de 2020.

² Gaceta Oficial Digital No.28987-B de 24 de marzo de 2020.

³ Gaceta Oficial Digital No.28990-C de 27 de marzo de 2020.



Resolución No.048-2020/TACP de 27 de julio de 2020 (Admisión), visible de fojas 030 a 032 del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

La parte actora a través de su escrito, visible de foja 013 a 016 del expediente de este Tribunal, solicitó que *“se verifique y examine exhaustivamente el cumplimiento de los requisitos que se exige en la convocatoria No.2019-1-10-0-03-LP-355653, y se revoque los efectos de la Resolución 1000654791-03-02... Se ordene realizar una evaluación a la entidad y se sirva adjudicar el citado acto público... a su empresa **VISUAL TOTAL, S.A.**, ya que la misma cumple a cabalidad con las exigencias del pliego de cargos”*.

VISUAL TOTAL, S.A. señaló entre otros que, *“SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. no aportó en su propuesta catálogo o ficha técnica del modelo GRUPSA HOSPITAL SYSTEM, ofertado mediante formulario #1 de propuesta... Al carecer del documento de sustento, la oferta no cumple con las especificaciones técnicas a cabalidad con lo solicitado en el pliego de cargos”*.

Adicionalmente, la recurrente indicó que, *“SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. aportó en su propuesta mediante el formulario #1, modelo ofertado fue GRUPSA HOSPITAL SYSTEM. El fabricante GRUPSA brindó una garantía de 7 años para el Modelo AG-90”... Siendo “evidente que el modelo ofertado GRUPSA HOSPITAL SYSTEM de SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. no cumplió con lo solicitado en el pliego de cargos”*.

VISUAL TOTAL, S.A. también manifestó que, *“SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. aportó para este requerimiento de carta del fabricante autorizando al proponente como distribuidor autorizado, un documento confeccionado de una empresa localizada y establecida en Panamá denominada GRUPSA PANAMA S.A. El oferente SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. aportó y propuso bienes del fabricante GRUPO METAL SYSTEM S.A. que posee domicilio en el país de España...”*

IV. TERCERO EN INTERÉS PARTICULAR.

El 03 de agosto de 2020, el licenciado OMAR DIEPPA PEREZ, en su calidad de apoderado especial de SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A., presentó escrito de alegatos de terceros en interés particular, en atención a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la Resolución No.048-2020/TACP de 27 de julio de 2020 (Admisión), visible de fojas 040 a 046 del expediente del Tribunal; y en el que fundamentalmente se opuso a lo argumentado por la empresa recurrente, destacando que la adjudicataria cumple con el pliego de cargos.

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

La Caja de Seguro Social (CSS) con Nota ALCA-N-346-2020, calendada el 03 de agosto de 2020 y recibida el 04 de agosto de 2020 en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, solicitó prórroga para la entrega del Informe de Conducta requerido por esta Colegiatura en la Resolución No.048-2020/TACP de 27 de julio de 2020 (visible de fojas 052 a 054 del expediente del Tribunal).

21



Con la Resolución No.008-2020-TACP de 04 de agosto de 2020 (Prórroga), el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dispuso concederle a la Caja de Seguro Social (CSS) prórroga por el término de hasta dos (2) días hábiles, contados a partir de la notificación de la Resolución para la entrega del Informe de Conducta y fotocopia autenticada del expediente administrativo del acto público No.2019-1-10-0-03-LP-355653 (fojas 061 a 062 del expediente del Tribunal).

La Caja de Seguro Social (CSS), remitió con Nota No.DENL-N-086-2020, calendada el 03 de agosto de 2020 y recibida el 07 de agosto de 2020 en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el expediente administrativo, así como el Informe de Conducta (visible de fojas 069 a 081 del expediente del Tribunal), el cual contiene el recuento del acto público, desde su convocatoria hasta la publicación del acto administrativo impugnado.

En lo medular, la entidad contratante describió toda su actuación administrativa dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, para el *“suministro e instalación de cinco puertas automáticas corredizas herméticas para los cinco quirófanos del salón de operaciones del Hospital Amador Guerrero, Colón. Requisición 100065471-03-02”*.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro análisis señalando que el procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Licitación Pública, consagrada en el artículo 53 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, el cual establece que el procedimiento para la licitación pública, es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.

Con fundamento en 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, este Tribunal procede de inmediato a resolver el fondo del presente recurso, tomando en consideración que el mismo versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

La modalidad de adjudicación en el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653 se fijó como global, y el criterio de selección establecido fue que se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

La Caja de Seguro Social (CSS) estableció en el respectivo pliego de cargos del acto público No.2019-1-10-0-03-LP-355653, que no aplica ni el porcentaje de riesgosisdad a considerar ni el de onerosidad.

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución 1000654791-03-02 publicada el 17 de julio de 2020, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS); la cual en síntesis concluyó lo siguiente:

Resuelve:

: ADJUDICAR EL ACTO PUBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA CONTRATACION MENOR N° 2019-1-10-0-03-LP-355653 A LA EMPRESA SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. POR EL MONTO DE B/48,000.00 Y CUMPLE CON LO SOLICITADO DEL PLIEGO DE CARGOS.

91



De los hechos en que se sustenta el recurso de impugnación, extraemos que la disconformidad de la recurrente se dirige contra la decisión de la entidad contratante de adjudicar a SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A., el acto público No.2019-1-10-03-LP-355653, pese a que dicha propuesta según la recurrente no cumplía con el pliego de cargos, contrario a lo manifestado por la Caja de Seguro Social (CSS).

En este propósito y debido a la obligación que tiene el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de motivar posturas y enfoque de las diversas situaciones de índole jurídico, nos corresponde entrar a dilucidar la controversia, referente a lo argumentado por la recurrente, el tercero en interés particular y la entidad contratante, así como analizar cada una de las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo, y en el registro electrónico del acto público de marras.

A la luz del Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

Por su parte, el Principio de Transparencia, consagrado en el artículo 21 del referido Texto Único, indica en su numeral 5 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.

De igual forma, la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está reglamentada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se ha cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley, adjudicará el acto de selección de contratista.

***“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratistas.** Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información original del 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, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida. Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa.”*

Aunado a lo anterior, el artículo 125 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, señala que, cumplidas las formalidades establecidas en la Ley, este Reglamento y el pliego de cargos, el jefe o representante de la entidad contratante que convoca el acto o el servidor público en quien se delegue, procederá a adjudicar el acto de selección de contratista, a través de resolución motivada en un período no mayor de cinco días hábiles.

21



De esta manera, el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante Ley 61 de 2017, desarrolla algunos conceptos, entre los cuales podemos citar:

“...

Adjudicación: Acto por el cual la entidad licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, con base en esta Ley, en los reglamentos y en el **pliego de cargos**, y le pone fin al procedimiento precontractual. La adjudicación podrá ser de manera global o por renglón.

Pliego de Cargos: Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones. En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquiera condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.

...”

(Lo resaltado es nuestro).

En consecuencia, esta Colegiatura procede con la revisión de los requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, para el “suministro e instalación de cinco puertas automáticas corredizas herméticas para los cinco quirófanos del salón de operaciones del Hospital Amador Guerrero, Colón. Requisición 100065471-03-02”.

Primero, examinamos la propuesta presencial de la adjudicataria SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A., por la suma de CUARENTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.48,000.00), visible de fojas 089 a 123 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos; lo que impide que pueda beneficiarse con la adjudicación.

SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. no aportó con su propuesta documentación que probara la dependencia y subordinación jurídica de JOUDY J. BATISTA C., JOSE L. GOMEZ V. y EURIBIADES URRIOLO J., profesionales cuyos nombres aparecen en la Resolución que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura le expidió a la oferente al momento de su inscripción (foja 118 del expediente administrativo).

Lo anterior obedece a que la Resolución JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, emitida por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y publicada en la Gaceta Oficial No.24957 de 29 de diciembre de 2003, por la cual se reglamenta la participación de empresas en los actos públicos para la contratación de obras de ingeniería y arquitectura, consagra que “las empresas que participan 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 domiciliadas en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura 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”.

En este mismo orden de ideas, la aludida Resolución JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, 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”.*

SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. ofreció en el rubro de *“ventana enrasada”* dimensiones de 385x395mm, y el pliego requirió como dimensiones 385x385mm, por consiguiente el ofrecimiento no está acorde con las especificaciones técnicas del pliego de cargos (fojas 120 a 121 del expediente administrativo).

A su vez, en las especificaciones técnicas entregadas por SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A., no se observó lo relativo al voltaje de 110 V/220v (fojas 120 a 121 del expediente administrativo).

Segundo, verificamos la propuesta electrónica de la impugnante **VISUAL TOTAL, S.A.**, por la suma de CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.59,500.00), visible de fojas 044 a 088 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, arrojando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos; lo que no permite que pueda favorecerse con la adjudicación.

La documentación presentada por **VISUAL TOTAL, S.A.**, referente a la Carta del fabricante autorizando al proponente como distribuidor autorizado, así como, el Certificado ISO 9001 para diseño, producción, instalación, comercialización, mantenimiento y reparación de sistema de puertas, y el Certificado ISO 14001 para diseño, producción, instalación de sistemas y puertas, fueron aportadas contrariando el pliego de cargos que establece que, *“todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá”* (fojas 066, 067 y 082 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

De igual forma, no denota en la propuesta de **VISUAL TOTAL, S.A.** lo relacionado a las *“Normativas UNE-EN 12207:2000 Permeabilidad al aire método de ensayo”*; tal cual lo determinó el pliego de cargos en sus especificaciones técnicas.

Tercero, estudiamos la propuesta electrónica de INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA), por la suma de CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.59,850.00), visible de foja 017 a 043 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos; lo que imposibilita que pueda beneficiarse con la adjudicación.

INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA) no entregó con su oferta documentación que probara la dependencia y subordinación jurídica de BELSI L. PINEDA G., profesional cuyo nombre aparece en la Resolución que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura le emitió a la proponente al momento de su inscripción (fojas 033 a 034 del expediente administrativo). Lo anterior, atendiendo lo dispuesto en la Resolución JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, dictada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), en concordancia con lo ya expuesto en párrafos que anteceden.

29



Del mismo modo, INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA) solo presentó su idoneidad en Ingeniería Mecánica Industrial, incumpliendo con lo solicitado por la entidad en las especificaciones técnicas del pliego de cargo, ya que las empresas participantes debían contar con idoneidad en Ingeniería Civil o Arquitectura y en Ingeniería Mecánica o Electromecánica (fojas 033 a 034 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

La Carta del fabricante autorizando al proponente como distribuidor autorizado aportada con su oferta por INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA), procedente de España, no cumple con el pliego de cargos que preceptúa que, *“todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá”* (foja 022 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Asimismo, INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA) no entregó con su propuesta lo alusivo al Certificado ISO 9001 para diseño, producción, instalación, comercialización, mantenimiento y reparación de sistema de puertas; ni el Certificado ISO 14001 para diseño, producción, instalación de sistemas y puertas, pedidos en el pliego de cargos por la entidad contratante.

Respecto a las especificaciones técnicas del pliego de cargos, en la oferta presentada por INDUSTRIAS KAME, S.A. (KAMESA) no se contempla lo concerniente a *“la apertura lateral que incluya los tres movimientos corredera horizontal, movimiento de aproximación a marco y cierre; la hermeticidad de la junta perimetral; ventana enrasada de dimensiones 385x385mm con vidrio incoloro T6 a paño con las dos caras de la puerta; batería de soporte de NIMH que soporte 200 ciclos (apertura y cierre = 1 ciclo); y voltaje de 110 V/220v”* (fojas 025 y 026 del expediente administrativo y portal electrónico de *PanamaCompra*).

Ahora bien, realizado el análisis correspondiente (verificación de que cada proponente cumpla o no con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos), el Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública, procede a utilizar una de sus facultades expresas y contenida en el artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017, que le permite modificar y/o anular un informe de la comisión, cuando este se haya hecho en contravención con el citado Texto Único de la Ley 22 y el pliego de cargos, que en su letra establece:

“Artículo 64. Funcionamiento de las comisiones. La comisión evaluadora o verificadora, según sea el caso, estará constituida por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, sean servidores públicos o profesionales del sector privado, quienes deberán designarse mediante resolución, antes del acto de recepción de propuestas, la cual se publicará junto con el informe de la comisión correspondiente.

La entidad licitante deberá instruir previamente a los miembros de la comisión evaluadora o verificadora sobre las reglas del procedimiento de licitación de que se trate, las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos y de los conflictos de intereses reales o aparentes con respecto a los proponentes.

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la entidad licitante, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al servidor público delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso que alguno de los

21



miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión. La decisión será adoptada por la mitad más uno de los miembros designados.

*El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que, por mandamiento del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos.*

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión con un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente, con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.”
(Lo resaltado es nuestro).

De lo antes exhibido, se desprende de inmediato, que son dos (2) las posibilidades que mantiene el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas: la primera de ellas, modificar parcialmente el contenido del informe elaborado por la Comisión Evaluadora o Verificadora, ordenando un nuevo análisis de las propuestas presentadas por parte de la misma comisión evaluadora o verificadora o someter las propuestas a un análisis por parte de un nuevo grupo de profesionales idóneos, para así sustentar la decisión a tomar por parte de las entidades respectivas; y la segunda posibilidad, entraña anular totalmente el informe de la comisión evaluadora o verificadora, disponiendo directamente la evaluación de las propuestas, es decir, sin la intervención de la comisión evaluadora o verificadora o de un nuevo grupo de profesionales, o sometiendo la evaluación de las propuestas a la misma comisión o a una nueva comisión.

En el sentido expuesto, con Sentencia de 01 de diciembre de 2015, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha expresado en el pasado, cuando sostuvo:

“... la parte actora solicita a través de su demanda que se declare nula, por ilegal, la precitada resolución considerando que viola el contenido del artículo 54 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, toda vez que la entidad en lugar de decidir la revocatoria del acto de adjudicación lo que debió hacer fue ordenar la realización de un nuevo informe pro parte de la Comisión Verificadora, a fin de que se valoraran las propuestas presentadas.

...

De acuerdo con lo que establece el Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, en su artículo 104, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas fue creado para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación relacionado con los procedimientos de selección de contratista, así como el artículo 120 de la precitada normativa señala que tiene competencia privativa para conocer entre otros temas, el recurso de impugnación contra el 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.

Igualmente... tiene facultad para modificar o anular el informe de la Comisión evaluadora o verificadora, si dicho informe fue confeccionado en contravención de lo dispuesto en la Ley o el pliego de cargos.

...

... el Tribunal tenía la facultad de modificar el contenido de la Resolución... por medio de la cual se adjudicó el acto público... toda vez que fue adjudicado en contravención a lo dispuesto en el pliego de cargos porque el adjudicatario no cumplía con todas las condiciones técnicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 354 del Decreto Ejecutivo N°366 de 28 de diciembre de 2006.

... a criterio de este Tribunal interpretar en forma distinta la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas descrita en el artículo 54 de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, de poder modificar o anular el informe de la comisión evaluadora cuando este ha sido confeccionado en contravención a lo dispuesto por la Ley o en el pliego de cargos, podría conllevar a la pérdida de la naturaleza o finalidad para la cual

91



fue creado este ente independiente e imparcial, toda vez que, fue instituido con el objetivo de velar que se cumplan las etapas y procedimientos que establece la Ley en todas las contrataciones públicas, y que éstas se desarrollen con fundamento en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad”.

De manera que, en atención a que los proponentes, así como las entidades públicas, requieren de la aplicación del principio de celeridad de la mano del principio de legalidad, la aplicación de las facultades que posee el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, tiene como única finalidad dar respuesta pronta a la Administración y las necesidades de sus administrados.

Por las consideraciones antes formuladas, esta Colegiatura aprecia que lo procedente es **anular** el Informe de la Comisión Verificadora calendado el 22 de mayo de 2020 y publicado el 25 de mayo de 2020 en el portal electrónico de *PanamaCompra*, que concluyó que, “la propuesta presentada por la empresa **SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A.** cumplía a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos”; **revocar** los efectos de la Resolución 1000654791-03-02 publicada el 15 de julio de 2020, por la cual la Caja de Seguro Social (CSS) adjudicó a **SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A.** el acto público No.2019-1-10-0-03-LP-355653, por un monto de CUARENTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.48,000.00); y **declarar desierto** el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, conforme se dispone en el numeral 2 del artículo 66 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017:

“Artículo 213. (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas).⁴
*El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar, **revocar** o **anular** lo actuado por la entidad contratante.”*
(Lo resaltado es nuestro).

“Artículo 66. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:⁵

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
2. **Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargo.**

...”
(Lo resaltado es nuestro).

Como consecuencia de la decisión a la que arribamos, este Tribunal estima oportuno reforzar y profundizar en algunos conceptos propios de la Contratación Pública.

En este sentido, resulta relevante destacar lo contenido en el artículo 23 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el cual en su letra señala lo siguiente:

“Artículo 23. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

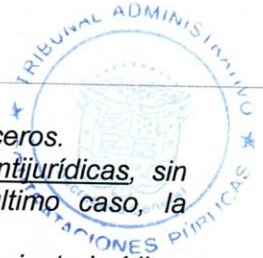
Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad

⁴ Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018.

⁵ Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017.

29



- licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.*
2. *Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.*
 3. *Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.*
 4. *Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.*
 5. *Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.*
- (Lo resaltado es nuestro).

En un Estado de Derecho, la Administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, sin criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o, peor aún, la arbitrariedad; de tal manera que la Administración no puede evaluar propuestas bajo criterios subjetivos ya que incurriría en discrecionalidades.

Por otra parte, en lo referente a la fianza del recurso de impugnación, esta Colegiatura opina que es procedente su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

Para finalizar, hacemos un llamado de atención a la entidad contratante [Caja de Seguro Social (CSS)] para que procure mantener cónsonamente la información que reposa en los expedientes administrativos con lo publicado en el portal electrónico de *PanamaCompra*, ya que en atención a la legislación de Contrataciones Públicas y su reglamento, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas *PanamaCompra*, es de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley y a las que se les aplique en forma supletoria, de toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación, en los procedimientos especiales de contratación y en la etapa contractual; así como al momento de remitir a este Tribunal el expediente administrativo original o su copia autenticada, el mismo se encuentre en un orden lógico y cronológico, y de existir propuestas electrónicas, estas estén en armonía y unísonas con lo entregado por los proponentes electrónicamente, y no en desorden, ocasionando inconvenientes en su estudio y análisis.

En consecuencia, y 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: ANULAR el Informe de la Comisión Verificadora calendado el 22 de mayo de 2020 y publicado el 25 de mayo de 2020 en el portal electrónico de *PanamaCompra*, confeccionado por la Caja de Seguro Social (CSS), por las razones planteadas en la parte motiva de la presente Resolución.

SEGUNDO: REVOCAR los efectos de la Resolución 1000654791-03-02 publicada el 15 de julio de 2020, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS), por la cual se adjudicó a SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS, S.A. el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, para el "suministro e instalación de cinco puertas automáticas corredizas herméticas para los cinco quirófanos del salón de operaciones del Hospital Amador Guerrero, Colón.

91

Requisición 100065471-03-02".

TERCERO: DECLARAR DESIERTO el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, debido a que ninguna de las propuestas participantes cumplen a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación consistente en Cheque No.002715, expedido por Global Bank, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Contraloría General de la República, por la suma de OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.8,925.00); cuya diligencia de consignación No.048-2020 de 24 de julio de 2020, reposa a foja 019 del expediente del Tribunal.

QUINTO: DEVOLVER a la Caja de Seguro Social (CSS), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Licitación Pública No.2019-1-10-0-03-LP-355653, integrado por un (1) tomo con doscientos veintinueve (229) folios útiles, según Informe que reposa a foja 087 del expediente del Tribunal.

SEXTO: 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 posterior a su publicación en el referido sistema.

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.056-2020, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 1, 2, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 33, 35, 36, 37, 38, 49, 53, 64, 65, 66, 113, 116, 136, 145, 146, 148, 152, 153, 154, 155 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017; artículo 75 de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020; artículos 125, 207 y subsiguientes y 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; Resolución JTIA-609 de 29 de octubre de 2003; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

