



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 126-2018

RECURRENTE: UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A. [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)].

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, emitido por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)].

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN No. 214-2018-Pleno/TACP de 16 de noviembre de 2018 (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

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 06 de septiembre de 2018, la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], convocó al acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el “servicio de alquiler de una (1) ambulancia para los servicios de urgencias de la Pol. Dr. Juan Vega Méndez (Septiembre, Octubre y Noviembre 2018) por tres (3) meses, prorrogables

21



para las unidades ejecutoras, también bianual por la necesidad del servicio”, con un precio de referencia de TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.38,400.00).

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

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
9-724-1767-25	JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR	14-09-2018 05:15 p.m.	37,200.00
38612-110-272203-57	UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA S.A	12-09-2018 09:49 a.m.	37,260.00

El acto administrativo impugnado (*Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018*) fue publicado el 14 de septiembre de 2018, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*.

El 25 de septiembre 2018, la licenciada LILIANA LISBET CARRERA ALMANZA, en su calidad de apoderada especial de la recurrente **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.** [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)], interpuso en tiempo oportuno recurso de impugnación contra el Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, emitido por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)]; visible de foja 012 a 018 del expediente del Tribunal.

Junto al libelo del recurso, **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.** [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)], presentó el 25 de septiembre de 2018, Fianza de Impugnación No.072-001-000027880-000000, expedida por Internacional de Seguros, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por la suma de TRES MIL SETECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 00/100 (B/.3,726.00); cuya diligencia de consignación No.106-2018 de 25 de septiembre de 2018, reposa a foja 020 del expediente jurídico.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

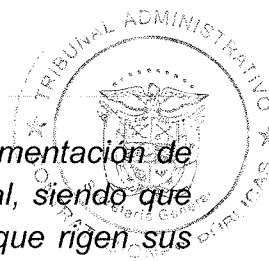
Este Tribunal, previa verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación que nos ocupa, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo mediante la Resolución No.116-2018/TACP de 26 de septiembre de 2018 (Admisión).

III. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

La parte actora a través de su escrito, visible de foja 012 a 018 del expediente de este Tribunal, solicitó que se “dejara sin efecto el Cuadro de Cotizaciones 165 del 14 de septiembre de 2018 proferido por la Caja de Seguro Social Policlínica De San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez), a través del cual se adjudicó el acto público de compra menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508...”, y se “ordene la adjudicación a su empresa por cumplir con los requisitos y exigencias del pliego de cargos”.

UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A. [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)] manifestó entre otros que, “la propuesta presentada por JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR, persona

21



natural proponente, aportó para el cumplimiento de los requisitos documentación de otra empresa, sin la formalización de un consorcio o de unión temporal, siendo que se evidencia la no presentación del acuerdo de consorcio notariado, que rigen sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental; incumpliendo con el requisito de obligatorio cumplimiento, certificado de existencia del proponente”.

Adicionalmente, la recurrente señaló que, *“la propuesta de JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR, no cumple con el requisito vehicular de cada vehículo, ya que los vehículos como se puede observar en la Certificación de Registro Único de Propiedad Vehicular, JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR, no es el propietario, sino la empresa LEASING DE PANAMÁ, S.A. y una nota de Banco DELTA, que no acredita lo solicitado en el pliego de cargos, y tampoco valida un compromiso en mantener esta certificación ante la Caja de Seguro Social”.*

Igualmente, **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.** [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)] mencionó que *“el informe de la comisión evaluadora, publicado en el portal de PanamaCompra, inicia por la evaluación de la propuesta con el segundo precio más bajo, sin cumplir con el debido proceso normado por la Ley de Contrataciones, que señala que en primera instancia se debe iniciar con la verificación de la propuesta con menor precio, siendo que la entidad desconoce este fundamento e inició con la verificación de la propuesta de **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.**, acreditando que su empresa no cumple con el requisito de que la ambulancia debe tener certificado de la Norma Kkk-1822f, Nfpa 1917 O en 1789 para ambulancia; argumento falso, siendo que dentro de los documentos aportados presentaron la nota de la empresa TRI-STAR CENTRO AMERICA, como se solicita en el pliego de cargos...”.*

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

La Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], con Nota ADNL-DNC-N-2571-2018 calendada el 11 de octubre de 2018, remitió el expediente administrativo, así como el Informe de Conducta (visible de fojas 058 a 066 del expediente jurídico), el cual contiene el recuento del acto público, desde su convocatoria hasta la publicación del acto administrativo impugnado; señalando entre otros.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro análisis señalando que el procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Contratación Menor, consagrada en el artículo 52 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 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 la Ley.

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

91



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 Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508 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.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, emitido por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)]; el cual en síntesis concluyó lo siguiente:

Resuelve:

ARTICULO PRIMERO: ADJUDICAR EL ACTO PUBLICO DE SELECCION DE CONTRATISTA PARA LA LIC. DE MENOR CUANTIA N° 1000551899-08-46 POR LA SUMA DE B/.37,200.00. ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR LA PUBLICACION DE LA PRESENTE RESOLUCION POR EL SISTEMA DE DOS (2) DIAS HABILES, EN EL SISTEMA ELECTRONICO DE CONTRATACIONES PUBLICAS PANAMA COMPRA Y EN EL TABLERO DE ANUNCIOS DE ACTOS QUE MANTIENE LA ENTIDAD PARA EFECTO DE SU MODIFICACION A LOS INTERESADOS. ARTICULO TERCERO EN CONTRA DE LA PRESENTE RESOLUCION PODRA INTERPONERSE EL RECURSO DE IMPUGNACION ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PUBLICAS DENTRO DE LOS CINCO ((5) DIAS HABILES CONTADOS A PARTIR DE SU NOTIFICACION.

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 JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR (Establecimiento Comercial SERVICIOS DE EMERGENCIA Y TRASLADOS MÉDICOS), el acto público No.2018-1-10-0-15-CM-312508, ya que dicha propuesta incumplió con el pliego de cargos, contrario a lo manifestado por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)].

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 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.

En consecuencia, este Tribunal procedió con el análisis de las propuestas presentadas dentro del acto público de selección de contratista la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el “servicio de alquiler de una (1) ambulancia para los servicios de urgencias de la Pol. Dr. Juan Vega Méndez (Septiembre, Octubre y Noviembre 2018) por tres (3) meses, prorrogables para las unidades ejecutoras, también bianual por la necesidad del servicio”, con un precio de referencia de TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.38,400.00).

Primero, examinamos la propuesta del adjudicatario JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR (Establecimiento Comercial SERVICIOS DE EMERGENCIA Y TRASLADOS MÉDICOS), por ser la oferta con precio más bajo, por la suma de TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.37,200.00), visible de foja 187 a 318 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que el proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo que impide que pueda beneficiarse con la adjudicación.

JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR (Establecimiento Comercial SERVICIOS DE EMERGENCIA Y TRASLADOS MÉDICOS) no cumplió con lo estipulado en el



pliego de cargos en el *Capítulo IV denominado Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas, Cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, 4.1 Requisitos Documentales, numeral 1.4.*, ya que la copia de la cédula de identidad personal que entregó estaba notariada y no autenticada por la Dirección General del Registro Civil, según lo requerido en el pliego.

Documentos Adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
ESPECIFICACIONES TECNICAS	Otros	06-09-2018 12:14 PM	 

Igualmente, la proponente no presentó copia del Certificado de Registro Sanitario vigente, expedido por el “*Ministerio de Salud Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública*”, según lo exigido en el pliego de cargos (*Capítulo IV denominado Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas, Cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, 4.1 Requisitos Documentales, numeral 1.9.*).

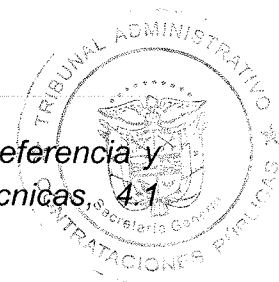
Por su parte, en cuanto a lo argumentado por la recurrente de que en los registros vehiculares entregados por JONATHAN DAVID QUINTERO AGUILAR (Establecimiento Comercial SERVICIOS DE EMERGENCIA Y TRASLADOS MÉDICOS), se observa que *no es el propietario, sino la empresa LEASING DE PANAMÁ, S.A. y una nota de Banco DELTA, que no acredita lo solicitado en el pliego de cargos*; tenemos a bien indicar que el pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, solo pide aportar “*registro vehicular de cada vehículo*”, documentación presentada por el proponente y que reposa de foja 276 a 277 y de 272 a 273 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*. Asimismo, en lo relacionado a que “*la empresa debe tener a sus colaboradores inscritos en el Seguro Social y no por servicio profesional*”, de foja 196 a 201 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*, yace dicha información.

Segundo, revisamos la propuesta que sigue en precio más bajo, siendo esta la de la recurrente **UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.** [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)], por la suma de TREINTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.37,260.00), visible de foja 098 a 186 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, la cual arrojó como resultado que no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, imposibilitando que el proponente pueda favorecerse con la adjudicación.

UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A. [Establecimiento Comercial SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA MÓVIL (SEMM)] no cumplió con lo estipulado en el pliego de cargos en el *Capítulo IV denominado Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas, Cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, 4.1 Requisitos Documentales, numeral 1.4.*, ya que la copia del Certificado de Registro Público de la sociedad entregada con la oferta, debía estar notariada, y no ser copia simple.

Adicionalmente, la recurrente no presentó copia del Certificado de Registro Sanitario vigente, expedido por el “*Ministerio de Salud Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud Laboratorio Central de Referencia en Salud Pública*”, según lo

21



exigido en el pliego de cargos (*Capítulo IV denominado Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas, Cumplimiento de las Especificaciones Técnicas, 4.1. Requisitos Documentales, numeral 1.9.*).

En lo que respecta al numeral 1 de “Otros Requisitos” del pliego de cargo, en el cual se solicitó que “la ambulancia debía tener certificación de la Norma KKK-1822F, NFPA 1917 O En 1789 para ambulancia”, podemos observar que a foja 128 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*, reposa tal documentación.

Ahora bien, 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).

De lo preceptuado por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, se concluye que el pliego de cargos incluye reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, asegurando una escogencia objetiva; por lo que la entidad contratante con la estructuración de su pliego, fija los requisitos para participar en el procedimiento de selección de contratista, así como los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes, y las condiciones generales, especificaciones técnicas y condiciones especiales referente al objeto de la contratación, entre otros (artículo 33 del citado Texto Único de la Ley 22 de 2006). Así mismo, la excerta legal nombrada, establece que las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad contratante, aplicables a un procedimiento determinado, en atención a sus elementos específicos, en donde se incluyen entre otros, los factores objetivos de selección a utilizar en los respectivos actos públicos (artículo 37 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017); es decir, que los factores/reglas por transparencia, publicidad, igualdad de proponentes y

7



debido proceso, entre otros, no deben ser variadas posteriormente sin la debida forma y sin conocimiento de todos los involucrados en el procedimiento de selección de contratista.

Así las cosas, por las razones antes descritas y debido a que las dos (2) propuestas no cumplen con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargo, lo oportuno es *revocar* el Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, emitido por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], con fundamento artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y declarar *desierto* el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, 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).¹

*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:²*

- 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, esta Colegiatura estima oportuno reforzar y profundizar en algunos conceptos propios de la contratación pública.

En este sentido, hemos dicho que lo establecido en el pliego de cargos constituye los límites que tiene que cumplir el administrador. Apartarse de ello sería contradictorio a los principios de la contratación pública, lo que a su vez diferiría con las resoluciones previas dictadas por este Tribunal.

De modo similar, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ha mantenido el criterio sostenido en reiteradas ocasiones de que *“El pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente es de obligatorio cumplimiento para todos aquellos que se encuentran sujetos a esas reglas por ende el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista y mucho menos por la propia entidad administrativa, que confeccionó pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta, a lo establecido en el pliego de cargos.”* (Resolución No.059-2010-Pleno/TAdCP de 23

¹ Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018.

² 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.

27



de diciembre de 2010).

Sobre la base de los planteamientos anteriores, es importante resaltar 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 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, exhortamos a la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], a que tenga el cuidado debido con la estructuración del pliego de cargos, ya que, en base a dicho pliego, los proponentes podrán participar de las convocatorias haciendo ofrecimientos de la misma índole y teniendo las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

Tal es el caso de lo establecido en el *numeral 4 del Capítulo II denominado*

3



Instructivo del Formulario de Propuesta del pliego de cargos, que señaló que “todas las diligencias tendientes a notificar una resolución que decida el fondo de un acto de selección de contratista, deberán ser ejecutadas dentro del plazo de los cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de emisión del acto en domicilio legal del proponente; la notificación se entenderá hecha a partir de la fijación del edicto en puerta”. Sobre este punto, le recordamos a la entidad contratante que si bien es cierto la Ley 1 de 10 de enero de 2001 regula lo tendiente a los medicamentos y otros productos para la salud humana, es 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, que regula lo concerniente a la Contratación Pública en la República de Panamá, el cual establece en su artículo 145 que todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; y que transcurrido dos (2) días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos anteriormente citados se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece la Ley.

“Artículo 145. Notificación. Todas las resoluciones, demás actos administrativos y comunicaciones que emitan las entidades contratantes dentro del proceso de selección de contratista y en la ejecución del contrato, así como las que dicte el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se publicarán en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

Asimismo, las resoluciones que emita la Dirección General de Contrataciones Públicas aceptando o rechazando la solicitud de Registro de Proponente, así como las que emitan las instituciones del Estado ordenando la inhabilitación de un contratista, deberá publicarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

Transcurrido dos días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, las resoluciones, el cuadro de cotizaciones de compras menores o los actos administrativos mencionados en este artículo se darán por notificados y el interesado, si se considera agraviado con dicha decisión, podrá interponer el recurso de impugnación que establece la Ley.

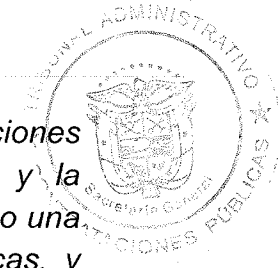
Es obligación de los proponentes mantenerse informados de todas las incidencias que se den en los procesos de selección e contratista en los cuales participa y, para ello, debe verificar con frecuencia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” todos los anuncios y notificaciones con respecto a los actos públicos.

En las áreas rurales donde no exista la posibilidad de acceder al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, las notificaciones de que trata este artículo serán publicadas en el tablero de la entidad por el término de dos días hábiles”.

(Lo resaltado es nuestro).

“Artículo 161. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

21



“PanamaCompra”. Se crea un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), que se denominará “PanamaCompra”, como una herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, y deberá estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que establezcan esta Ley y sus reglamentos.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique la presente Ley en forma supletoria. Las entidades públicas deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” 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, conforme se disponga en el reglamento.

Para todos los efectos legales, las actuaciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” por las entidades públicas, en virtud de sus atribuciones, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos, y, en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio”.

(Lo resaltado es nuestro).

Igualmente, en el numeral 6 del Capítulo II denominado Instructivo del Formulario de Propuesta del pliego de cargos, se señaló que se debía “indicar en monto o valor de la fianza de propuesta que cubra el diez por ciento (10%) del importe o valor total del precio de referencia con un período de validez de 120 días”. Al respecto acotamos lo dispuesto en el artículo 52 del aludido Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, que consagra que en la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal opina que es procedente su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, emitido por la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el “servicio de alquiler de una (1) ambulancia para los servicios de urgencias de la Pol. Dr. Juan Vega Mendez (Septiembre, Octubre y Noviembre 2018) por tres (3) meses, prorrogables para las unidades ejecutoras, también bianual por la necesidad del servicio”, con un precio de referencia de TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.38,400.00).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, debido a que ninguna de las

29

propuestas participantes cumple a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.072-001-000027880-000000, expedida por Internacional de Seguros, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por la suma de TRES MIL SETECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 00/100 (B/.3,726.00); cuya diligencia de consignación No.106-2018 de 25 de septiembre de 2018, reposa a foja 020 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER a la Caja de Seguro Social [Policlínica de San Carlos (Pol. Juan Vega Méndez)], el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-1-10-0-15-CM-312508, integrado por un (1) tomo con trescientos sesenta y cuatro (364) folios útiles, según informe que reposa a foja 072 del expediente jurídico.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

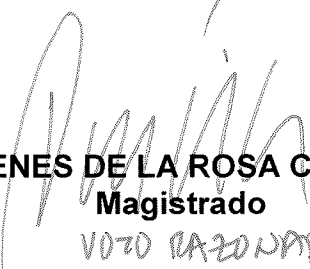
SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.126-2018, previa anotación en el registro respectivo.

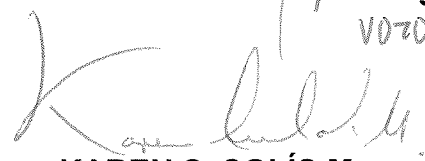
FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 2, 20, 21, 22, 23, 33, 36, 37, 38, 39, 52, 65, 66, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017; artículos 79, 125, 207 y subsiguientes y 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y demás normas concordantes y complementarias.

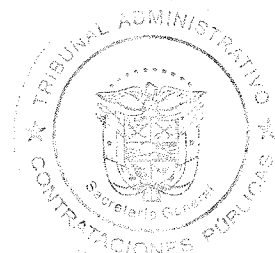
Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada





REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.



VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A., EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES NO. 165-2018 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2018, DICTADA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DE SAN CARLOS JUAN VEGA MÉNDEZ.

Con el respeto que me caracteriza, debo señalar que estoy de acuerdo con la decisión de revocar los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. 165-2018 de 14 de septiembre de 2018, dictada por la Caja de Seguro Social, Policlínica de San Carlos Juan Vega Méndez, y en su lugar, declarar desierto el procedimiento de selección de contratista No.2018-1-10-0-15-CM-312508, teniendo en cuenta que ninguna de las ofertas participantes cumplió a cabalidad con los requisitos generales ni especiales de los términos de referencia, al encontrarse insatisfechas los trámites de la selección de contratista como reglas de obligatoria observancia que impiden la discrecionalidad inconveniente en la adjudicación de los diferentes procedimientos que se manejan con fondos estatales.

No obstante, no coincidimos con la mayoría de los homólogos que componen este Tribunal en lo que respecta al planteamiento e interpretación que le han dado a la fianza de propuesta en las contrataciones menores.

Para la mayoría, el artículo 52 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 2017, en ningún sentido se exigirá fianza de propuesta y que la excepción a la que se refiere la norma en mención es aplicable única y exclusiva a la fianza de cumplimiento.

En ese sentido discrepamos con el resto de los homólogos, por la sencilla razón de que ambas garantías están dentro de un mismo párrafo, separadas por un punto y seguido, y que para mayor ilustración pasaremos a transcribir el contenido integral del segundo párrafo del artículo 52.

“En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad contratante 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”.

Para la Real Academia Española, “la puntuación de los textos escritos, con la que se pretende reproducir la entonación de la lengua oral, constituye un capítulo importante dentro de cualquier idioma. De ello se desprende en gran parte la correcta expresión y comprensión de los mensajes escritos. La puntuación organiza

el discurso y sus diferentes elementos y permite evitar la ambigüedad en textos que, sin su empleo, podrían tener interpretaciones diferentes”.

En este caso, la puntuación no es el problema, sino su alcance, pues, el punto y seguido separa enunciados que integran un párrafo. Es el punto y aparte el que separa dos párrafos distintos que suelen desarrollarse dentro de la unidad del texto, contenidos diferentes.

Así, pues, el desarrollo que se encuentra en el artículo 52 de la ley de contrataciones públicas, en cuanto a la excepción de la figura de las fianzas en las compras menores, es para ambas garantías, es decir, tanto para la fianza de propuesta como la de cumplimiento, ya que, si el legislador hubiera querido que la discrecionalidad fuera para una de ellas; entonces lo hubiera realizado en un punto y aparte. Pero ello no fue así, precisamente porque lo que se pretende es que el alcance de la norma incluya a ambos avales.

En ese sentido, soy del criterio que, en los procedimientos por compra menor, en principio no se exigirán fianzas de propuesta ni de cumplimiento, salvo que la entidad contratante lo considere necesario, ya que, a mi entender, la normativa no distingue tipos de fianzas, sino que se refiere a ambas.

De allí, que estas razones, y no las que se plasman en la decisión, son las que, a juicio del suscrito, justifican mi razonamiento y que provoca realizar mi VOTO RAZONADO.

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.

Magistrado

KAREN S. SOLÍS
Secretaria General, encargada

