



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 198-2022

RECORRENTE: EASY OFFICE, INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 061-2022 del 02 de septiembre de 2022, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSP. DR. RAFAEL ESTÉVEZ), por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-02-LP-446310.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.198-2022-PLENO/TACP de 4 de octubre de 2022. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El 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), en su artículo 146 creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), 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.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, en sus artículos 238 y 240, 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

Cronología de los hechos y actuaciones administrativas relevantes:

El 18 de febrero de 2022, mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), la Caja de Seguro Social (Hospital Dr. Rafael Estévez de Aguadulce), en adelante, la entidad licitante o CSS, hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-02-LP-446310, referente al Suministro e instalación de muebles modulares para las oficinas administrativas del Hospital Reg. Dr. Rafael Estévez. (Ver fojas 002-007 del expediente del Tribunal).

El precio de referencia para este acto público fue de setenta y cuatro mil ochocientos trece balboas con noventa y ocho centésimos (B/. 74,813.98).



El 14 de marzo de 2022, la entidad emitió la Adenda No.1 publicada en el sistema electrónico, y posteriormente, la Adenda No.2, publicada el 28 de marzo de 2022, ambas adendas fueron sobre modificaciones al Pliego de Cargos, de la cual se infieren cambios en las condiciones especiales.

El 07 de abril de 2022, se programó la presentación de las propuestas, hasta las 11:00 AM, y la apertura de las propuestas a partir de las 11:01 AM, de ese mismo día, donde se recibieron por parte de la entidad, tres (3) propuestas detalladas en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
1687363-1-683663-19	EASY OFFICE INC	07-04-2022 08:04 a.m.	61,931.93
5-711-1439-80	Modulares Nova Desing	07-04-2022 09:11 a.m.	64,361.00
2643853-1-839849-4	Marcucci Linea Italia, S.A.	07-04-2022 09:50 a.m.	59,126.00

Pese a que la entidad programó la apertura de propuestas para el 07 de abril de 2022, el acto fue publicado el 25 de mayo de 2022, ello a desmedro que el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, dispone que el acta de apertura será de conocimiento inmediato. Veamos:

ACTA DE APERTURA	Actas	25-05-2022 01:57 PM	
------------------	-------	---------------------	--

Acto de Apertura 2022-1-10-0-02-LP-446310

Proceso

Paso 1

Ingresar Propuestas en Papel

Paso 2

Verificar Documentos

Paso 3

Crear y Publicar Acta de Apertura

Paso 4

Acta de Apertura

Datos del Acto Público

Entidad	CAJA DE SEGURO SOCIAL
Unidad	24455
N°	2022-1-10-0-02-LP-446310
Descripción	Suministro e Instalación de Muebles Modulares para las Oficinas Administrativas del Hospital Reg. Dr. Rafael Estévez. SOLICITUD 1000812548-02-17
Modalidad de Adjudicación	Global
Precio Referencia	74813.98
Subsanación(Sí/No)	No

Es de reconocer además que, no hay constancia de la publicación da la resolución que designa a los integrantes de la Comisión Verificadora, ni tampoco el acta de instalación, tal cual lo demanda el artículo 127 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020.

En este orden de ideas, es dable resaltar el deber de la entidad de publicar todas las actuaciones que surjan dentro del acto público utilizando el medio correcto para ello conforme al flujo de actuaciones dentro del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

a. Informes de la Comisión Verificadora

El 12 de abril de 2022, se publicó en el sistema electrónico el Informe de Comisión Verificadora, quienes verificaron la documentación aportada por el proponente con el precio más bajo, conforme a lo establecido en el pliego de cargos, determinando que la empresa Marcucci Línea Italia, S.A., cumplió con su presentación, por lo que recomendaron que se le adjudicara el acto público.



Por otro lado, el 19 de abril de 2022, la empresa Easy Office, Inc., presentó observaciones al Informe de Comisión, específicamente sobre la verificación de la propuesta recomendada para la adjudicación, aludiendo que incumplió con la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar, puesto que el número de acto a que refirió, no corresponde al presente acto público, al igual que el plan de prevención de riesgos profesionales que aportó tampoco cumplió con los requerimientos.

A razón de las observaciones formuladas al Informe de Comisión, la entidad mediante Resolución No.002-2,022 del 21 de abril de 2022, ordenó a la misma comisión, realizar un nuevo análisis parcial de las propuestas recibidas.

El 12 de mayo de 2022, los comisionados emitieron el nuevo Informe de Comisión Verificadora, publicado en el sistema electrónico el 16 de mayo de 2022, donde ratificaron su postura de recomendar la adjudicación del acto público al proponente Marcucci Línea Italia, S.A., desestimando los argumentos de la empresa Easy Office, Inc.

b. Acción de Reclamos

El nuevo Informe de Comisión Verificadora, fechado 12 de mayo de 2022, publicado en el sistema electrónico el 16 de mayo de 2022, fue objeto de Acción de Reclamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante DGCP), por parte de la empresa Easy Office Inc., advirtiendo básicamente los mismos incumplimientos de la propuesta de la empresa Marcucci Línea Italia, S.A., por lo que solicitó que se anulara parcialmente el informe de los comisionados.

Dicha Acción de Reclamos fue admitida por la DGCP mediante Resolución No.636-2022 del 27 de mayo de 2022 y resuelta mediante Resolución No.667-2022 del 3 de junio de 2022, donde se decidió anular el Informe de Comisión del 12 de mayo de 2022 y se ordenó realizar un nuevo análisis de las propuestas participantes, a través de una nueva comisión conformada por la entidad.

c. Informe de la nueva Comisión Verificadora

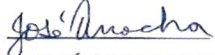
El 10 de junio de 2022, se publicó en el sistema electrónico el Informe de la Nueva Comisión Verificadora, quienes luego de valorar la propuesta de menor precio, conforme el ordenamiento jurídico, recomendaron la adjudicación del acto público a la empresa Marcucci Línea Italia, S.A., al comprobar su cumplimiento con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos. Veamos:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Aguadulce, a los 10 día(s) del mes de junio de 2022.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 

Nombre: **JOSÉ ARROCHA LORENZO**

Cédula: **7-278-446**

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS AGROPECUARIAS

Firma: 

Nombre: **MAYO CHERIGO**

Cédula: **8-221126**

LICENCIADO EN DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Firma: 

Nombre: **ALEXANDER A. CHANIS**

Cédula: **8-208-222**

INGENIERO ELECTROMECÁNICO



Seguidamente, la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Marcucci Línea Italia, S.A., por la suma de cincuenta y nueve mil ciento veintiséis balboas (B/. 59,126.00), mediante Resolución No.039-2022 del 10 de junio de 2022, publicada el 13 de junio de 2022. No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación.

d. Recursos de Impugnación

El 22 de junio de 2022, ante la Secretaría de este Tribunal, el licenciado Edgar Alexis Iglesias Constantino, en calidad de apoderado especial de Easy Office, Inc., presentó Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.039-2022 del 10 de junio de 2022, que adjudicó el acto público, alegando básicamente que la entidad publicó la adjudicación dentro del término para presentar observaciones, actuación contraria a lo establecido en el ordenamiento jurídico, además de los incumplimientos observados a la empresa adjudicataria.

Dicho recurso inicialmente fue admitido por este Tribunal, y posteriormente resuelto mediante Resolución No.127-2022-Pleno/TACP de 12 de julio de 2022 (Decisión), donde se declaró la nulidad parcial de lo actuado por la entidad en el sentido de retrotraer el procedimiento a la publicación del Informe de la Comisión Verificadora, fechado 10 de junio de 2022.

En obediencia a lo anterior, el 18 de julio de 2022, la entidad publicó en el sistema electrónico, el Informe de Comisión Verificadora con fecha 10 de junio de 2022; sin embargo, el mismo fue observado por la empresa recurrente alegando los mismos señalamientos a la adjudicación del acto público; en donde los comisionados defendieron la postura vertida en dicho informe.

Siendo así, dentro del término legal, el 02 de septiembre de 2022 la CSS, mediante Resolución 061-2022, publicada en el sistema electrónico el 04 de agosto de 2022, adjudicó el Acto Público nuevamente al proponente Marcucci Línea Italia, S.A., por cumplir con el pliego de cargos. (Ver foja 008 del expediente del Tribunal).

En tanto, el 13 de septiembre de 2022, el licenciado Edgar Iglesias, apoderado especial de la empresa recurrente (Easy Office, Inc.), presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución 061-2022 del 02 de septiembre de 2022, mediante el cual se adjudicó el acto público. (Poder visible a foja 009-010 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

De los hechos medulares del Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 011-017 del expediente del Tribunal, la parte actora se refirió inicialmente a los hechos ya descritos en los antecedentes de la presente resolución, y en cuanto a lo medular de su inconformidad estableció los siguientes señalamientos:

1. La empresa beneficiada con la adjudicación del acto público (Marcucci Línea Italia, S.A.), ha incumplido los numerales 7 y 10.6 del pliego de cargos, referente a la presentación de la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar, puesto que el número de acto que refirió en dicho documento, no corresponde al mismo número del presente acto público, siendo un error de fondo incurrido por dicho proponente.



2. Igualmente, el adjudicatario ha incumplido el pliego de cargos en cuanto a la presentación del plan de prevención de riesgos profesionales, puesto que la redacción de dicho documento no fue conforme a lo exigido en la Resolución No. 45,588-2011-JD de 17 de febrero de 2011, que aprueba el reglamento general de prevención de riesgos profesionales y de seguridad e higiene del trabajo, emitido por la CSS, pese a que el pliego no solicitó expresamente su fundamentación, pero la misma es de conocimiento público, por lo que tal documento se debió ajustar a lo reglamentado en dicha resolución.
3. Dicha actuación de la entidad ha sido en contravención al ordenamiento jurídico, vulnerando los principios de estricta legalidad y debido proceso, y con ello los derechos de la empresa Easy Office, Inc., al adjudicar a un proponente, que al parecer no cumplió el pliego de cargos.
4. Por último, solicito al Tribunal dejar sin efecto el acto de adjudicación y que sea adjudicado al recurrente Easy Office, Inc., por cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado por la empresa Easy Office, Inc., el magistrado sustanciador procedió a darle curso en sala unitaria, en el sentido de admitir el mismo, mediante Resolución No. 157-2022/TACP de 13 de septiembre de 2022, publicada en el sistema electrónico, esa misma fecha.

En la misma resolución se le concedió traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver fojas 030-032 del expediente del Tribunal).

IV. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 20 de septiembre de 2022, se publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta de la entidad (H.R.Dr.R.E.-ALC-IC-02-2022 fechado 13 de septiembre de 2022), donde hace un recuento de todas las actuaciones administrativas llevadas a cabo dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, desde su convocatoria hasta la adjudicación del acto público, refiriéndose a que dicho procedimiento de selección de contratista se desarrolló en apego al derecho. (Ver fojas 035-047 del expediente del Tribunal).

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa se desarrolla bajo la modalidad de Licitación Pública, regulado en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en donde **el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos**, cuya reglamentación se ubica en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, normas vigentes al momento de la convocatoria del presente acto público, además de establecerse que la modalidad de adjudicación sería global.



En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

Siendo que la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales es resaltable los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial”.

“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 toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

b. Legal

Según lo establece 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 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”.

2. Posición argumentativa-jurídica del Tribunal

a. Acto administrativo impugnado

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución 061-2022 del 02 de septiembre de 2022, por la cual la Caja de Seguro Social (Hospital Dr. Rafael Estévez), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-10-0-02-LP-446310.

De lo anterior se desprende que el acto acusado es la resolución que adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública, a la empresa de menor precio, sin embargo, la discrepancia sustancial del recurrente es respecto a la adjudicación de una empresa que a su criterio no cumple con el pliego de cargos, específicamente en lo relacionado a la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar y el plan de prevención de riesgos profesionales.

Así las cosas, evaluemos lo siguiente:

1. La validez de las propuestas presentadas en relación con lo exigidos por la entidad.
2. La postura de los comisionados en cuanto a su labor técnica.
3. Determinar si la entidad se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público, atendiendo los criterios señalados para la selección del contratista.

b. Procedimiento especialmente aplicable

Para esta Colegiatura, lo esencial del control de este acto, es determinar si la entidad le dio fiel cumplimiento, en primera instancia, al artículo 58 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente:

“Artículo 58. Licitación pública. 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. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

...

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando



la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora 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 evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando 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.

10. El plazo para emitir el informe de la comisión verificadora no será superior a dos días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación del acta de apertura, salvo que se haya establecido en el pliego de cargos un periodo de subsanación, en cuyo caso el plazo para emitir el informe de la comisión será contado a partir de la publicación del informe de subsanación.

Si la complejidad del acto lo amerita, la comisión contará con una única prórroga que no será superior a cinco días hábiles.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Por otra parte, el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, señala la responsabilidad de los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista al momento de desempeñar sus funciones, tratándose de los integrantes de comisiones de evaluación, que los mismos están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos.

Ya en cuanto al examen del caso, consideramos prudente reiterar cuál es el papel o competencias de la Comisiones Técnicas.

c. Competencias técnicas de la adjudicación conferida al Informe de Comisión

La normativa constituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, que se refiere al funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora, señala lo siguiente:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

...
...

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 Dirección General de Contrataciones Públicas, 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 funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los 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 mayoría de los miembros designados".
(Lo resaltado es del Tribunal).

De la norma citada se deduce que, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, los informes de comisión deben contener una debida motivación, que sustente las razones por la cual forja la recomendación, teniendo el deber de aplicar los criterios de evaluación contenido en el pliego de cargos. Así pues, que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que, a su vez, redunda en la satisfacción del interés público.

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar.

Por ello, sus informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, es decir, verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos en el pliego de cargos; o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar, es decir, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

En todo caso, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos; en otras palabras, son preparatorios para la voluntad administrativa y, sobre todo facilita el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado; así pues, que los informes de comisión son instrumentos para un fin superior, que no es más que el de la satisfacción de intereses públicos.

Bajo este escenario, es dable resaltar que la declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas se encuentra regulada en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, el cual dispuso lo siguiente:

"Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. 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 siete 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 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, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.



Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

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 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa". (Lo resaltado es del Tribunal).

En razón de todo lo anteriormente expuesto y en atención al *Principio de Motivación* pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la empresa recurrente, Easy Office Inc., fundamentó sus pretensiones; esto es, los supuestos incumplimientos de la propuesta adjudicataria Marcucci Línea Italia, S.A.

3. Análisis de las alegaciones impugnativas

Refiriéndonos a la estimación que advirtió el impugnante en cuanto a los incumplimientos observados a la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público (Marcucci Línea Italia, S.A.), respecto a los numerales 7 y 5 de otros requisitos del pliego de cargos, específicamente sobre la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar y el plan de prevención de riesgos profesionales, ciertamente debemos atender estos supuestos, en base a las siguientes consideraciones:

a. Incapacidad legal para contratar

El recurrente alegó que la propuesta adjudicataria, no cumplió con el punto siete (7) del pliego de cargos, referente a la declaración jurada de no incapacidad legal para contratar, puesto que el número de acto que se refirió en dicho documento, no corresponde al mismo número del presente acto público.

Veamos lo requerido por la entidad en el punto siete (7) del pliego de cargos:

7 Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.



Ciertamente el requisito establece que los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.

En ese sentido, al confrontar el documento denominado Declaración Jurada de no Incapacidad para Contratar.pdf (SIC), que aportó la empresa adjudicada para este el cumplimiento del punto en cuestión, se observó que cumple con las formalidades exigida en dicho requisito, puesto que está suscrito por el representante legal de la persona jurídica (Bolívar Herrera), certificando que no se encuentra incapacitada para contratar con las entidades estatales y cuya firma se encuentra debidamente autenticada por el licenciado Gilberto Enrique Cruz Rodríguez en calidad de Notario



Público Quinto del Circuito de la Provincia de Panamá, aludiendo el artículo 24 de la Ley 22 de 2006.

No obstante, tal como indicó el recurrente, dicho documento hace referencia al acto público No.2022-1-10-0-02-LP-448310, cuando lo correcto era acto público No.2022-1-10-0-02-LP-446310, sin embargo, del contenido en sí, se constata que dicho documento describe el mismo nombre del acto público bajo estudio y la entidad que lo convocó, así: *suministro e instalación de muebles modulares para las oficinas administrativas del Hospital Reg. Dr. Rafael Esteves*, igualmente se refirió a la solicitud 1000812548-02-17, misma que es señalada en este acto público; por lo que podemos visualizar que evidentemente se trató más bien de un error al momento de transcribir el número de acto, entendiendo que el contexto del documento se puede deducir que se trata de este acto público, por lo que valoramos que no sobreviene en incumplimiento.

Esencialmente que la entidad apoyó la valoración de los miembros de la comisión verificadora, quienes validaron el documento aportado, señalando que un error establecido en el número del acto público no transgrede el espíritu y la esencia para la cual fue emitida dicha declaración, la cual representa una certificación bajo la gravedad de Declaración Jurada ante Notario Público.

A este respecto, último párrafo del artículo 165 de la Ley 38 de 2000, instaura una visión antiformalista, en el sentido de superar el error en la denominación del destinatario de una solicitud o el nombre de la misma, al señalar lo siguiente: "El error en la calificación del recurso o al expresar el título o nombre de la autoridad a la que va dirigido, por parte del recurrente, no impedirá su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter y se pueda identificar la autoridad a la que va dirigido".

b. Plan de prevención de riesgos profesionales

El recurrente también alegó que la propuesta adjudicataria, no cumplió con la presentación del plan de prevención de riesgos profesionales (numeral 5 de Otros requisitos), puesto que la redacción de dicho documento no fue conforme a lo exigido en la Resolución No.45,588-2011-JD de 17 de febrero de 2011 que aprueba el reglamento general de prevención de riesgos profesionales y de seguridad e higiene del trabajo.

Frente a ello, veamos lo requerido por la entidad en el numeral cinco (5) de Otros requisitos:

5 PRESENTAR PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES.

No 

Obsérvese que el requisito esbozado solamente exigió que el proponente debe presentar un plan de prevención de riesgos profesionales, sin mayores detalles que la presentación del mismo, ni mucho menos exigió su presentación expresamente conforme la Resolución No.45,588-2011-JD de 17 de febrero de 2011, aludida por el recurrente; y en todo caso, si la entidad requería que el plan se fundamentara al amparo de dicha resolución, así debió establecerlo y no dejarlo a discreción de los participantes.



Ahora bien, con todo lo afirmado por el recurrente, al remitirnos a la propuesta de la empresa adjudicada, ciertamente se constató que el adjudicatario aportó el plan de prevención de riesgos profesionales aludiendo a la Resolución 455888-2011JD, que aprueba el reglamento general de prevención de riesgos profesionales y de seguridad e higiene del trabajo, pese a que el pliego de cargos no solicitó expresamente su fundamentación, y en ese sentido se constata que cumple con dicho requerimiento, tal como fue avalado por los comisionados.

De igual forma, se constatan comentarios y aclaraciones del Director Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional de la entidad (Nota DENSYPS-DNSYSO-C del 15 de mayo de 2020 y Nota DENSYPS-DNSYSO-C-564-2022 del 31 de marzo de 2022), respecto al plan de prevención y gestión de riesgos profesionales, que refuerzan la verificación hecha por los comisionados, que reconocen el cumplimiento de dicho requisito, entendiéndose que para este objeto contractual no se encuentra contemplado en la eludida Resolución No.45,588-2011-JD, es decir que no requiere desarrollar dicho plan bajo un formato específico.

De las deducciones anteriores, nos queda claro que ambos documentos cumplieron con el pliego de cargos, por lo que es necesario referirnos a las alegaciones del recurrente.

Así las cosas, para concluir al respecto, como ya mencionamos, no es dable avalar los incumplimientos indicados por el recurrente sobre la base de formalismos que impidan de forma directa la escogencia de la propuesta más favorable y ventajosa para los intereses del Estado, y sobre una exigencia adicional no contemplada en los requerimientos del pliego de cargos, puesto que la normativa y su reglamentación prohíbe la introducción de aspectos contrarios a ella.

Conforme a los postulados del *Principio de Eficacia*, contemplado en el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, los sujetos del procedimiento de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

En un Estado de Derecho la administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, indistintamente de la postura o criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o peor aún, la arbitrariedad, de manera tal que la administración solo puede exigir el cumplimiento de aquellos requisitos exigidos en el pliego de cargos y las normas legales.

El doctor Allan Brewer-Carías, en su obra *“Procedimiento Administrativo. América Latina. Estudios”* (2019), en un sentido más amplio, define el procedimiento administrativo como el *“vehículo o trama reguladora a través del cual la Administración manifiesta su voluntad, en nombre del interés general, y dicta actos administrativos que van a tener efectos en los ciudadanos o administrados; y es a la vez el medio a través del cual éstos pueden ejercer su derecho de petición frente a la Administración y a obtener oportuna respuesta”*.¹

Tenemos, entonces, que el procedimiento administrativo se concibe como la secuencia de actos mediante los cuales se desarrolla la actividad de la

¹ Allan R. Brewer-Carías. *Procedimiento Administrativo. América Latina. Estudios*-2019



administración para lograr determinado fin, erigiéndose, al mismo tiempo, en el conducto por el cual los asociados recurren a la Administración, con el propósito de que se resuelvan sus reclamaciones, en las diversas etapas que constituyen dicho proceso administrativo.

Ahora bien, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa y como quiera que la adjudicación de este acto público recayó sobre la propuesta de menor precio, corresponde el análisis de dicha propuesta, conforme los parámetros referidos en el pliego de cargos y las normas de contratación pública.

4. Continuación del Análisis de la propuesta de menor precio

La propuesta beneficiada con la adjudicación, Marcucci Línea Italia, S. A., ofertó de precio más bajo, por la suma de cincuenta y nueve mil cientos veintiséis balboas (B/. 59,126.00), cuya documentación se ubicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”. Veamos:

Datos Proponente	
RUC	2643853-1-839849-4
Razón Social o Nombre Comercial	Marcucci Línea Italia, S.A.
Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	mlineaitalia
Nombre de Usuario	Bolivar Herrera
Fecha y Hora de Ingreso	07-04-2022 09:50 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	07-04-2022 09:50 a.m.
Documentos Adjuntos	registro publico marcucci enero 2022.pdf AVISO DE OPERACION MARCUCCI LINEA ITALIA.pdf registro proponente.pdf CERTIFICADO DE AMPYME,....pdf CEDULA BOLIVAR .pdf Declaracion Jurada de Medida de Retorsion pdf.pdf Declaracion Jurada de no Incapacidad para Contratar .pdf paz y salvo Marcucci.pdf paz y salvo DGI marcucci .pdf Carta de Adhesion a Principios de Sostenibilidad.pdf Pacto de Integridad.pdf GARANTIA Marcucci .pdf Iso.pdf FORMULARIO MARCUCCI .pdf pdf DESGLOSEpdf.pdf PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Mlineaitalia.pdf
SubTotal	B/. 59,126.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 59,126.00

De dichos archivos en pdf., se ubicaron la siguiente documentación: certificado del Registro Público que acredita la existencia del proponente, aviso de operación, el certificado de registro de proponente de la DGCP, registro empresarial Ampyme, cédula del representante legal de la empresa, declaración jurada de Medidas de Retorsión notariada, incapacidad legal para contratar notariada, paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la CSS vigente, paz y salvo de Renta vigente, carta de adhesión a principios de sostenibilidad, pacto de integridad. Además, aportó carta de garantía, los estándares de Calidad ISO 9001:2015, el formulario de propuestas y desglose de precios, y el plan de prevención de riesgos profesionales. Ciertamente, de la valoración de la documentación aportada, se pudo constatar que cumplió con las todas las exigencias para el objeto contractual, por lo que, coincidimos con el criterio de la entidad, en el sentido que dicha propuesta resulta ser merecedora de la adjudicación de este acto público.

De modo que, por las razones aquí motivadas, estimamos que no le asiste la razón al impugnante, al indicar que dicha propuesta adjudicataria incumplió las exigencias del pliego de cargos.



5. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro examen deliberativo, resulta de suma importancia señalar 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.

En aplicación a los postulados de transparencia y debido proceso, como medios de resguardo de la actuación administrativa, la entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al procedimiento ceñido en las normas y adjudicar el acto público a la empresa que cumple con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, siendo el fin público de todo procedimiento de selección, el de suplir las necesidades del país; por lo que en este sentido, este Tribunal actúa en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña, de asegurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación.

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 nuestro).

Finalmente, resulta oportuno orientar a la entidad el cumplimiento del contenido del artículo 265 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, que se refiere al expediente electrónico, señalando que *todas las entidades del Estado dentro del ámbito de aplicación de la Ley 22 de 2006 deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, en el acto público que corresponda, toda la información que se genere.*

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente 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 la Resolución 061-2022 del 02 de septiembre de 2022, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSP. DR. RAFAEL ESTÉVEZ), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-02-LP-446310, al proponente Marcucci Línea Italia, S.A., por la suma de cincuenta y nueve mil cientos veintiséis balboas (B/. 59,126.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.04-19-71237-0, expedida por Óptima Compañía de Seguros, S.A., el 05 de septiembre de 2022, por el límite máximo de responsabilidad de once mil doscientos veintidós balboas con 10 centésimos (B/. 11,222.10), según diligencia de consignación reposa a folio 020 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.

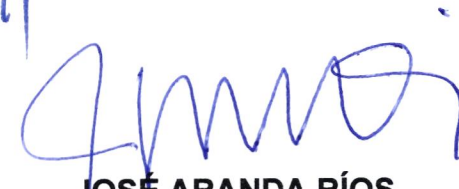
QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.198-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 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 y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN SUE SOLIS MONTENEGRO
Secretaria General Encargada

