



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 251-2022

RECURRENTE: PROMOCIÓN MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 228 del 13 de octubre de 2022, emitido por el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-11-0-08-CM-015500.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.250-2022-PLENO/TACP de 2 de diciembre de 2022
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en lo sucesivo el Tribunal) es un ente independiente e imparcial de control, en la vía gubernativa precontractual (procedimientos de selección de contratista) y contractual (resolución administrativa de contrato), que conoce en única instancia 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; con fundamento en el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), y los artículos 238 y 240 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. El 23 de septiembre de 2022, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, en adelante la entidad, mediante aviso de convocatoria en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2022-1-11-0-08-CM-015500, referente al suministro de muebles especializados de laboratorio. (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal).
2. El precio de referencia para este acto público fue de dieciocho mil cientos veintiuno balboas con treinta y cinco centésimos (B/. 18,121.35).
3. El 29 de septiembre de 2022, se programó la presentación de las propuestas, hasta las 10:00 AM, y la apertura de las propuestas a partir de las 10:01 AM, de ese mismo día, donde se recibieron por parte de la entidad, dos (2) propuestas detalladas en el siguiente cuadro:



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155624250-2-2016-68	INNOVACOM, S. A	29-09-2022 08:41 a.m.	18,000.00
644-570-114659-12	Promoción Médica S.A.	29-09-2022 09:45 a.m.	18,000.00

4. El 12 de octubre de 2022, fue publicada la evaluación técnica que realizó la entidad a las propuestas recibidas, donde cada una ofertó igual precio y se concluyó que ambos proponentes cumplen con las especificaciones técnicas solicitadas.
5. El 17 de octubre de 2022, mediante Cuadro de Cotizaciones 228, fechado 13 de octubre de 2022, la entidad adjudicó el acto público al proponente Innocacom, S.A., por el monto de dieciocho mil balboas (B/. 18,000.00). (Ver fojas 006-007 del expediente del Tribunal).
6. El 26 de octubre de 2022, la empresa Promoción Medica, S.A., a través de su apodera especial, la licenciada Inés Elena Robles Robles, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 228 del 13 de octubre de 2022, mediante el cual se adjudicó el acto público. (Ver foja 008-040 del expediente del Tribunal).
7. El 26 de octubre de 2022, el magistrado sustanciador procedió a darle curso al Recurso de Impugnación y una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para su admisibilidad, en sala unitaria admitió el mismo Mediante Resolución No.200-2021/TACP. (Ver fojas 052-054 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora en el Recurso de Impugnación se refirió inicialmente a los hechos ya descritos en los antecedentes de la presente resolución, y de lo medular de su inconformidad se dirigió a la evaluación de la propuesta técnica de la empresa adjudicada (Innovacom, S.A.), exponiendo ciertos incumplimientos al pliego de cargos, referente a que no presentó catálogos originales del fabricante de las especificaciones, ni planos, sólo dibujos de edición cacera en PDF; tampoco presentó catálogo de la silla y accesorios para el área de extracción de sangre.

Igualmente expuso un cuadro comparativo con los incumplimientos que observó, tal como se muestra a continuación:

ESPECIFICACIONES DEL PLIEGO POR REVISAR DE MEJOR FORMA	PROPUESTA DE INNOVACOM, S. A (DOCUMENTO DE LAS ACLARACIONES: ESPECIFICACIONES+ TÉCNICAS+SBS+1070)
Lámina de acero galvanizado calibre 20 rolado en frío	Lámina con galvanizado tipo bonderizado calibre 20 con uniones
Puertas lisas de acero con pieza metálica para captura de puertas (atrapador)	Puertas abatibles con cierres mediante imán de 3Kg de resistencia unido por tornillo taladrante.
Bisagras y cerraduras de acero inoxidable	Metilicas marcas Becomar calibre 14 con acabado tropicalizado...
Tiradores de aluminio	Modelo estándar de plástico de alta densidad
Roda pie con zócalo de caucho vinilico de color negro	Zoclo, en el tipo ergonómico, fabricado de lámina pintada
Mueble base alto con doble puerta con 5 bandejas ajustables con marco de acero y vidrio claro cada puerta con 3 bisagras	Mueble con doble puertas y 7 bandejas internas



Los muebles de base deben tener tornillos de nivelación en cada esquina de ¾ de diámetro	No ofrecido
Grifo tipo cuello de cisne de acero inoxidable	No encontrado en documentos en el portal
Silla y accesorios de flebotomía	No encontrado en documentos en el portal

Por último, solicito al Tribunal dejar sin efecto y revocar el acto de adjudicación, y en su lugar se restituya el derecho vulnerado, adjudicando el acto público a la propuesta de Promoción Médica, S.A., al estimar que cumple con todos los requisitos del pliego de cargos.

III. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 07 de noviembre de 2022, se publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta de la entidad, firmado por la directora encargada María E. Barnett de Antinori, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas llevadas a cabo dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, desde su convocatoria hasta la adjudicación del acto público. (Ver fojas 057-062 del expediente del Tribunal).

En dicho informe, se refirió a cada uno de los puntos impugnados, mostrando su aceptación para unos y aclarando otros puntos; señalando básicamente que el procedimiento de selección cumplió los parámetros de las normas para las contrataciones públicas, y que las dos propuestas participantes fueron valoradas conforme los requerimientos y exigencias del pliego de cargos, resultando que ambas cumplieron lo solicitado en el pliego de cargos.

Aclaró además que se solicitó a la empresa Innovacom, S.A., que aportara la ficha técnica del mobiliario que había ofertado, tal como lo permite la norma, y así mismo fue presentado, haciendo mención de la documentación que se aportó.

Sobre la inconformidad del recurrente en cuanto a que la empresa adjudicada no aportó el catálogo original, aclaró que el término de referencia no obligó catálogos para la silla de flebotomía, así mismo se manifestó sobre los incumplimientos detallados en el cuadro comparativo del recurrente, de la siguiente manera:

- El mobiliario propuesto por la adjudicataria es del mismo tipo de acero galvanizado, con el mismo calibre o espesor de la lámina requerida, por lo que las resistencias físicas son muy parecidas.
- El sistema de agarradero de la puerta propuesto fue por imán, consistente en una pieza metálica atornillada a la puerta, lo que se considera funcional para lo requerido.
- Las Bisagras se verificó en las especificaciones que son de 5 eslabones de acero inoxidable tipo 304 calibre 14.
- El adjudicado ofertó tiradores estándar cuando se requirió de aluminio, y en ese sentido la empresa queda obligada a las condiciones presentadas en los términos de referencia, tal como lo aceptó en su propuesta.
- El rodapié propuesto de lámina galvanizada, no es exactamente el requerido, sin embargo, el ofertado tiene una mejor resistencia física que el de vinil solicitado.



- El mueble base ofertado ofrece una cantidad superior a la solicitadas.
- Para la estructura base, no se requirió tornillos de nivelación, más bien se requirió que los gabinetes deben ser soportados por cuatro patas ajustados o nivelados según la condición del piso.
- El pliego no obligó presentar ficha técnica del grifo, ni de la silla flebotomía.

En conclusión, se reiteró que la empresa Innovacom, S.A., cumple con todos los aspectos técnicos requeridos, por lo que estimó que el procedimiento se llevó de manera justa.

IV. PRUEBAS

1. Prueba de Informe a la entidad

Mediante Resolución No.088-2022/TACP de 16 de noviembre de 2022, este Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas por la empresa recurrente; igualmente ordenó prueba de informe a la entidad a fin que realizara nuevamente de forma minuciosa y detallada la evaluación técnica de las dos (2) propuestas participantes, concediendo el término de cinco (5) días hábiles para la entrega del respectivo informe. (Ver fojas 70-73 del expediente del Tribunal).

Lo anterior fue comunicado a la entidad mediante Oficio No.213-2022-TACP, ubicado a foja 78 del expediente del Tribunal.

2. Pronunciamiento sobre la prueba de informe

En razón de lo requerido por el Tribunal, el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud, mediante Nota No.0809-DG-ICGES-2022 de fecha 25 de noviembre de 2022, visible a foja 081 del expediente del Tribunal, remitió el respectivo Informe DDI-SDDI-2022-049, con los resultados de la prueba de informe requerida. (Ver fojas 082-085 del expediente del Tribunal).

El nuevo informe de evaluación técnica preparado por el Arquitecto de Infraestructura Alex Beccabunco, respecto a evaluación técnica de las dos (2) propuestas participantes, arribó también a la conclusión que tanto la empresa Innovacom, S.A., y la empresa Promoción Médica, S.A., ofertaron igual precio en sus propuestas, además que ambas cumplen con las especificaciones técnicas solicitadas por la propia entidad.

De igual forma, en dicho informe se realizó las siguientes observaciones:

- Observación 1: el mobiliario que ofrece la empresa están conformado en láminas galvanizadas y fosfatado calibre 20, que brinda una buena resistencia física, pero no se especificó el tipo de rolado; no obstante, para los aceros se puede utilizar rolado en frío o en caliente, que producen una lámina con características bastantes similares, cuya prueba de resistencia física a la que fue sometido, se desprende que tiene una alta resistencia a la corrosión siendo ideal para el laboratorio, es por ello que se valoró que el material ofertado cumple;
- Observación 2: el mueble ofertado cuenta con zócalo metálico, siendo un material con una resistencia superior a la goma o el vinil que se requirió;
- Observación 3: la pintura epoxy-poliéster es la pintura adecuada para estos tipos de mobiliarios, por ser resistentes a químicos y corrosión, por lo que también cumplieron con lo solicitado.



V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

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. Procedimiento de selección de contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos corresponde a una Compra Menor, la cual se encuentra consagrada en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020; el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

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

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, **las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos** y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipymes; entre las mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento para la compra menor de muebles especializados de laboratorio, la modalidad de adjudicación se determinó global y como criterio de selección se deben seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, recientemente modificado por el Decreto No.34 del 24 de agosto de 2022, referente a la adjudicación en favor de las mipymes y de las empresas locales, y en su defecto, al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En esa línea de pensamientos, *“en las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con lo*



dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”.¹

2. Criterios de interpretación

a. Constitucional

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

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

b. Legal

De conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, 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; veamos:

“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”.

3. Actuaciones administrativas relevantes

a. Especificaciones Técnicas del obetejo contractual

Es oportuno precisar que el pliego de cargos, dentro de las especificaciones técnicas para la descripción del bien requerido, se refirió al suministro de muebles especializados de laboratorio, tal como se muestra a continuación:

Especificaciones técnicas

Bien/Servicio/Obra seleccionados

R	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	SES
1	56101532	Mobiliario	1	Unidad	SUMINISTRO DE MUEBLES ESPECIALIZADOS DE LABORATORIO, INCLUYE (DESCRIPCIÓN): VISTA EN PLANO: A.01 LABORATORIO TOMA DE MUESTRAS Estación para flebotomía: Mueble de Base 0.61m x 0.56 m x 0.82m (ancho x profundo x alto), con cuatro gavelas corredizas	-
2	56101532	Mobiliario	1	Unidad	SUMINISTRO DE MUEBLES ESPECIALIZADOS DE LABORATORIO, INCLUYE (DESCRIPCIÓN): VISTA EN PLANO: C.01 LABORATORIO PROCESAMIENTO DE MUESTRAS. Mueble de Base de 0.91 m x 0.56m x 0.89m (ancho x profundo x alto). Elaborado en lámina de acero galvanizado cal	-

¹ Ver artículo 12 de la Ley 22 de 2006.



No obstante, dentro de los documentos adjuntos al pliego de cargos, se ubicó publicado el 23 de septiembre de 2022, las especificaciones técnicas y los términos de referencia, cuya descripción para el objeto que se pretende contratar, además del suministro de muebles para el laboratorio, estableció que el alcance del trabajo comprende también la instalación de dicho mobiliario, veamos:

RENG.	CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCIÓN
			NOTA: Se incluye la instalación de los muebles. ← OBSERVACIONES: Según Diseño y especificaciones adjuntas

Sección de Diseño, Desarrollo e Inspección

Términos de Referencia

Mobiliario de Laboratorio

...

02 Alcance del Trabajo.

El trabajo contempla el suministro de los materiales, herramientas, equipos, accesorios, mano de obra y todo cuanto se requiera para el correcto suministro e instalación de un nuevo mobiliario para laboratorios para el Instituto Conmemorativo Gorgas, los cuales deben cumplir con los estándares de calidad nacional e internacional. ←

Teniendo en cuenta que, si bien la entidad es competente para establecer las especificaciones, éstas constituyen las características técnicas del objeto que se pretende contratar, cuyos términos de referencia deben ir encaminados a los parámetros requeridos para la selección del contratista, el cual hace parte también del pliego de cargos en su conjunto.

b. Informes Técnicos sobre las propuestas participantes

De las constancias procesales en el sistema electrónico, se ubicó publicado el 12 de octubre de 2022, el Informe DDI-SDDI-2022-037 de Evaluación Técnica de fecha 06 de octubre de 2022, suscrito por el arquitecto de infraestructura Alex Beccabunco, contentivo de la evaluación realizada sobre los aspectos técnicos de los dos (2) proponentes participantes para este acto público, mostrando como resultado lo plasmado en la siguiente imagen:

Se procede a la evaluación de los aspectos técnicos de la única cotización presentada en el Acto Público.

DESCRIPCION	INNOVACOM, S. A	PROMOCIÓN MEDICA S.A.
Formulario de Propuesta	CUMPLE	CUMPLE
Catalogo de Producto	CUMPLE (Ver Observación 1)	CUMPLE
Certificado vigente de inscripción de la empresa ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura	CUMPLE	CUMPLE
Las empresas deberán entregar carta de certificación o Acta de aceptación Final, en al menos dos (2) proyectos de instalación de mobiliario especial para laboratorio.	CUMPLE	CUMPLE
Carta de garantía mínima de 1 año por instalación o desperfectos de fabricación.	CUMPLE	CUMPLE
Certificación ISO 9001	CUMPLE	CUMPLE
Certificados internacionales de calidad y resistencia del mobiliario, por parte del Fabricante	CUMPLE	CUMPLE

Observación 1: Se le solicitó por vía e-mail el día 05 de octubre, que ampliara su propuesta enviando la ficha técnica del mobiliario ofertado con el sobre para verificación de los materiales, el 06 de octubre se recibe respuesta con la documentación solicitada.



Una vez revisadas las propuestas, se concluye lo siguiente:

La empresa INNOVACOM, S. A y la empresa PROMOCIÓN MÉDICA S.A., ofertaron igual precio en sus propuestas, además ambas CUMPLEN con las especificaciones técnicas solicitadas.

Preparado por:

Arq. Alex Beccabunco

Arquitecto de Infraestructura



Por otra parte, el segundo Informe DDI-SDDI-2022-049, con los resultados de la prueba requerida, luego de evaluar nuevamente los puntos técnicos de cada propuesta, conforme los requerimientos en los términos de referencia, también arribó a la conclusión que tanto la empresa Innovacom, S.A., y la empresa Promoción Médica, S.A., cumplen con las especificaciones técnicas solicitadas para los mobiliarios especializados para el laboratorio de dicha entidad. (Ver fojas 082-085 del expediente del Tribunal).

Nótese que dichos informes arrojaron que ambas propuestas ofertaron igual precio, además que cumplen las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de cargos. No obstante, la entidad consideró priorizar a la empresa Innovacom, S.A. por estar declarada como empresa Mipymes.

En este mismo orden de ideas, la recurrente no aportó prueba de carácter técnico que específicamente se refiriera al incumplimiento de la propuesta de la empresa adjudica; claro está, más allá de conjeturas y simples comparaciones relacionadas con las exigencias del pliego de cargos.

c. El Acto Administrativo Impugnado

Como quedó expresado el acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones 228 del 13 de octubre de 2022, del cual resultó adjudicada la empresa Innovacom, S.A., puesto que la entidad valoró que cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos. No obstante, la oposición del recurrente se centra en que a su juicio dicha propuesta adjudicada, no cumple con ciertas especificaciones técnicas requeridas para el objeto contractual.

En cambio, la entidad reiteró que ambas propuestas participantes cumplen con los requisitos y especificaciones requeridas en el pliego de cargos, pero tiene prioridad aquella empresa declarada Mypimes, siendo beneficiada con la adjudicación, cuya decisión fue sustentada con el Informe de evaluación técnica publicado en el sistema electrónico el 12 de octubre de 2022.

En este propóstito, nos corresponde dilucidar la controversia aquí planteada, frente a lo argumentado por las partes, en contraste con las piezas procesales que reposan en el expediente electrónico del acto público de marras, al respecto de apodpar una pronta solución a las diferencias presentadas, esto de conformidad con el Principio de Economía, contemplado en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, como uno de los pilares de la contratación pública.

4. Análisis de de los cargos en contra de la propuesta adjudicada

Según se ha indicado anteriormente, la discrepancia sustancial del recurrente, gira



en torno a supuestos incumplimientos técnicos que observó de la propuesta adjudicada, y que por el contrario, su propuesta si cumple el pliego de cargos.

En otras palabras, la acusación se centra en alegaciones de supuestos incumplimientos del pliego de cargos, por lo que se echa en falta verdaderos elementos probatorios de orden técnico (como una pericia o informe especializado), que sustenten tales afirmaciones.

En este supuesto, corresponde determinar si la entidad obró acorde al ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público referente al *suministro de muebles especializados de laboratorio*, atendiendo los criterios señalados en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que es claro al señalar las reglas de verificación y evaluación de las propuestas para este tipo de procedimiento.

Conforme la evaluación realizada por la entidad a las dos únicas empresas participantes para este acto público, precisó que ambas propuestas (Innovacom, S.A., y Promoción Médica, S.A.), además de ofertar por el mismo monto (B/. 18,000.00), cumplieron con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, sin embargo, preferiblemente favoreció a la empresa Innovacom, S.A., por estar declarada Ampyme.

Es así como iniciamos con el análisis de la propuesta beneficiada con la adjudicación del acto público, a saber:

a. Innovacom, S.A.

En cuanto al análisis de la propuesta beneficiada con la adjudicación, visible en *PanamaCompra*, se pudo valorar que aportó toda la documentación exigida como obligatorio cumplimiento del pliego de cargos, así como los otros requisitos de participación, adicional aportó los requerimientos obligatorios expuestos en el punto 04 de los términos de referencia; sumado al hecho que la entidad dio por satisfecho los requerimientos técnicos que aportó para el objeto contractual.

Por ende, coincidimos con lo señalado por la entidad en el sentido que dicha propuesta cumplió con los requisitos plasmados en el pliego de cargos para este acto público, por lo que se hace **merecedora de la adjudicación de este acto público**.

Máxime que tiene prevalencia por estar acreditada como una Micro empresa en funcionamiento, conforme la constancia de inscripción de Registro Empresarial – Ampyme, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 22 de 2006, ello en contraste con la empresa recurrente Promoción Médica, S.A., que no está clasificada como Micro o pequeña empresa Pyme.

No obstante, en ese orden de ideas, como ya se expuso, el recurrente cuestionó incumplimientos en ciertas especificaciones técnicas, por lo que consideramos oportuno referirnos a tales argumentos:

- **Supuesto incumplimiento sobre el catálogo original del fabricante**

Refiriéndonos a lo manifestado por el recurrente respecto a que la adjudicataria no presentó catálogos originales del fabricante de las especificaciones, ni planos; debemos aclarar que **el pliego de cargos no precisó el tipo de catálogos, ni mucho menos, requirió la presentación de planos del fabricante**, simplemente se basó en



solicitar en el punto 2 de los otros requisitos, la presentación de catálogos de lo ofertado en su propuesta en español, tal cual fue aportado el catálogo por la beneficiada del acto público, cuya descripción de los mobiliarios ofertados se ubicó en idioma español.

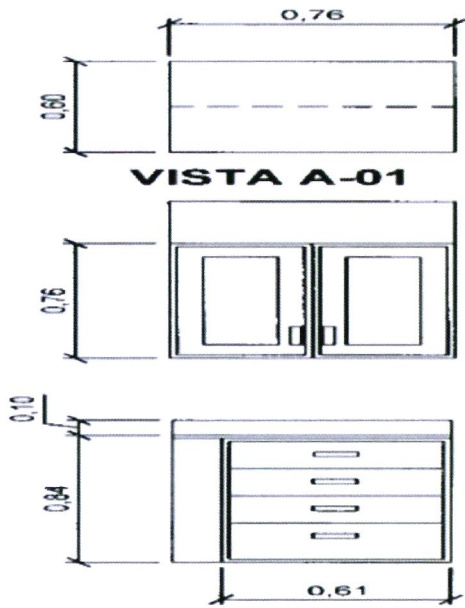
Otros requisitos		
1	Presentar copia de Cédula del Representante Legal, que aparece en el aviso de operaciones	Si
2	Presentar Catálogos de lo ofertado en su propuesta en español. ←	Si

En vista de lo anterior no coincidimos con el recurrente, puesto que se verificó el cumplimiento del catálogo aportado con lo requerido en el pliego de cargos.

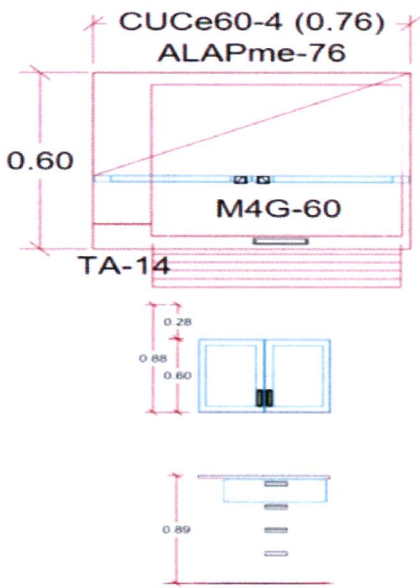
- Supuesto incumplimiento sobre el catálogo de la silla y accesorios para el área de extracción de sangre

Sobre el supuesto incumplimiento respecto a que no se aportó el catálogo de la silla y accesorios para el área de extracción de sangre, ciertamente la adjudicataria aportó el catálogo concretamente de las vistas en los planos detallados en los términos de referencia, dentro del cual no se incluyó vista de plano o catálogo para la silla y accesorios como lo exige el recurrente, solamente se mostró vista del mueble base y del mueble aéreo, así como se muestra a continuación:

Lo requerido por la entidad:



Lo ofertado por la empresa:



Lo anterior, nos demuestra que el término de referencias no incluyó vista de plano o catálogo para la silla y accesorios, por lo que mal podemos valorar el cumplimiento de exigencias no contempladas en dichos términos de referencia, por ello conviene recordar la postura de este Tribunal al considerar que el excesivo formalismo es un factor que pone en riesgo el cumplimiento de los fines del procedimiento, donde el Estado aspira a la obtención de éstos bienes, por lo que debe atenderse fundamentalmente la verdadera intencionalidad en la propuesta.

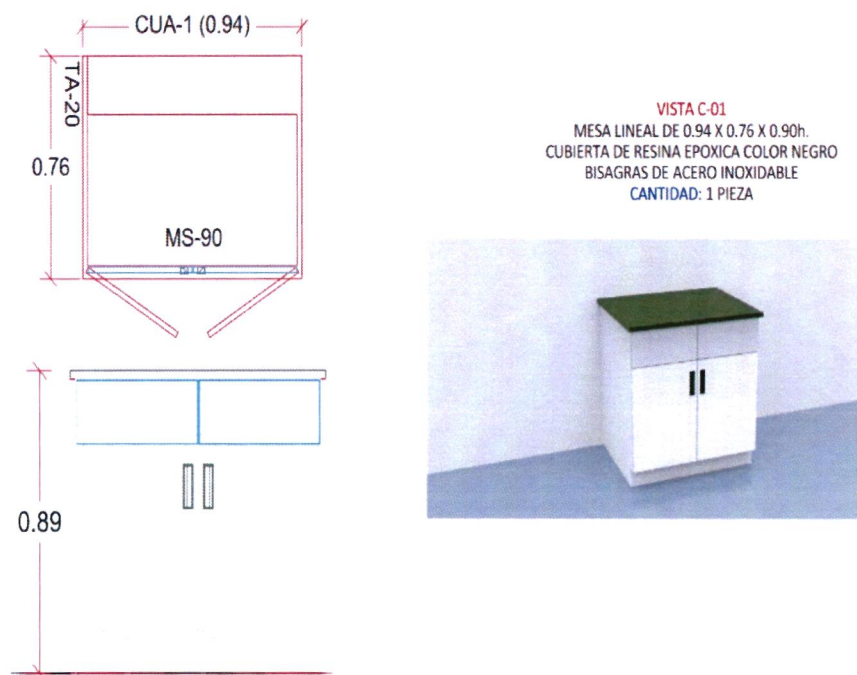
- Supuestos incumplimientos sobre las especificaciones técnicas

Del cuadro comparativo con los incumplimientos objetados por el recurrente, ciertamente debemos advertir que tales señalamientos no se ubicaron dentro de la documentación aportada por la adjudicataria, por lo que mal se pudo avalar tales observaciones como una exigencia valedera de incumplimientos.



Al respecto, debemos enfatizar que el catálogo que aportó la empresa adjudicada, contó con una breve descripción y planos de cada uno de los mobiliarios ofertado para el objeto contractual, tal cual fue descrita en los términos de referencia en cada una de las vistas en plano, a saber: Vista en Plano A.01, B.01, B.02, B.03, C.01, C.02, C.03, C.04 y C.05.

Veamos un ejemplo de lo propuesto por la adjudicada:



Indudablemente las especificaciones técnicas, ubicadas en el sistema electrónico, describen las características del mobiliario especializado que se pretende adquirir para equipar el laboratorio, como lo son las medidas, material de elaboración, los accesorios que debe incluir, así como el acabado y color que deben tener; siendo éstas un marco de referencia para el proveedor, quien queda comprometido con el suministro bajo esas mismas condiciones. Es decir que, a partir de las especificaciones, la empresa requerirá los mobiliarios al fabricante con tales exigencias, puesto que es de conocimiento que la adjudicataria es una compañía de servicios y suministros.

Con ello queremos decir que, pese a que los planos o catálogos aportados no incluyeron a detalle todas las características técnicas, no es indicativo que la propuesta de la adjudicataria no cumple o que en su fase contractual, no cumplirá con el objeto contractual, puesto que ofertó muebles especializados de laboratorio de la marca Becomar, de la casa productora Becomar de México, aceptando todas las condiciones de los términos de referencias sin objeciones ni restricciones; máxime que la entidad confirmó con las fichas técnicas de los mobiliarios que le solicitó a la empresa que ampliara o aclarara, que los mismos cumplen con el tipo de acero galvanizado, calibre y espesor de las láminas requeridas, especialmente que algunos mobiliarios cuentan con mejor resistencia y calidad a la solicitadas, cumpliendo una mejor funcionalidad que lo requerido.

Al respecto, es de advertir que la ley de contrataciones públicas faculta a las entidades la posibilidad de solicitar aclaraciones sobre una propuesta, además de solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que no distorsione el precio u objeto ofertado, ni tampoco modifique la propuesta original; por cuanto no observamos infracción alguna sobre lo aportado, máxime que la entidad pudo



valerse de lo preceptuado en el artículo 55 de la Ley de contrataciones públicas, en concordancia con el artículo 84 de la reglamentación. Veamos:

“**Artículo 55. Propuesta.** La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.
...
La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

De igual forma no debemos perder el norte que si bien el procedimiento de selección de contratista que atendemos se trata de una contratación menor que requiere un mínimo de formalidad, al igual que la norma permite a la entidad cuando lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos, cuya revisión deberá constar en acta de revisión y ser incorporada al expediente electrónico, tal como la entidad estimó apoyarse en el arquitecto Alex Beccabunco, del Departamento de Desarrollo de la Infraestructura de la Sección de Diseño Desarrollo e Inspección, para la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas exigidos, quien concluyó en su Informe DDI-SDDI-2022-037 publicado el 12 de octubre de 2022, y el Informe DDI-SDDI-2022-049 publicado el 25 de noviembre de 2022, que ambas propuestas cumplen con las especificaciones técnicas solicitadas.

Más aún de lo objetado por el recurrente se refirió de la siguiente manera: el mobiliario que ofrece la empresa es de láminas galvanizadas y fosfatado calibre 20, que brinda una buena resistencia física, puesto que la prueba de resistencia a la que fue sometido demostró alta resistencia a la corrosión, siendo ideal para el laboratorio; además que el mueble cuenta con zócalo metálico, siendo un material con una resistencia superior a la goma o el vinil que se requirió; y la pintura epoxy-poliéster es la pintura adecuada para estos tipos de mobiliarios, por ser resistentes a químicos y corrosión. Veamos la evaluación a la que arribó:

03.01 ESTRUCTURA BASE foja (9)	
Deben ser fabricados con láminas de acero para garantizar la durabilidad, soporte de carga, impacto, abrasión y ataques químicos, tanto los lados como la parte de atrás serán hechas de una sola hoja de acero laminado en frío.	CUMPLE Foja 317 párrafo 1 Foja 319 párrafo 1 Foja 322 párrafo 1 Ver Observación 1
Molduras de 10 cm de alto el cual puede ser de goma negra o vinil.	CUMPLE Foja 317 párrafo 5 Foja 319 párrafo 6 Foja 322 párrafo 7 Ver Observación 2
Todas las láminas de acero deben ser recubiertas con pintura de polvo uretano aplicada electro-estáticamente.	CUMPLE Foja 317 párrafo 1 Foja 319 párrafo 1 Foja 322 párrafo 1 Ver observación 3
Gabinetes con orificios para colocar tabillas en su interior y con posibilidad de ajustar el nivel a la altura deseada.	CUMPLE Foja 317 párrafo 1
Puertas de los muebles deben contar con bisagras de acero inoxidable.	CUMPLE Foja 317 párrafo 2 Foja 319 párrafo 3 Foja 322 párrafo 3



03.02 SUPERFICIE DE TRABAJO foja (8)	
Superficie de trabajo debe ser de resina epóxica modificada de 1" de espesor u otro material con similitud en cuanto a propiedades físicas y químicas de resistencia óptima requerida para las condiciones más hostiles.	CUMPLE Foja 312 a 315
03.03 MOBILIARIO DE PARED foja (7)	
Serán fabricados con láminas de acero laminado en frío, con las mismas características y acabados que el mobiliario de piso, deben poder mantenerse estables aun estando llenos a su máxima capacidad.	CUMPLE Foja 321 párrafo 1 Ver Observación 1
Las puertas de los aéreos, ya sean abatibles o corredizo, deben llevar vidrio claro de 1/8" de espesor, enmarcado con seguridad para evitar accidentes y lograr mayor durabilidad.	CUMPLE Foja 321 párrafo 2
Todos los muebles aéreos deben llevar en la parte superior, un accesorio o cubierta sanitaria, para el control del polvo	CUMPLE Foja 250 a la 258 En las elevaciones se aprecia el accesorio

Con todo y lo anterior, coincidimos que lo ofertado satisfacen las necesidades de la entidad, tal como se concluyó en la prueba de informe realizada por el personal idóneo en el obejto contractual, respecto del análisis técnico sobre los puntos aquí controvertidos.

Estimamos apropiado recordar que este Tribunal, en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio 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 los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Por último, en atención a lo anteriormente valorado, en contra posición a lo argumentado por el recurrente, consideramos oportuno mencionar algunas consideraciones sobre la actuación de la entidad respecto a la prioridad sobre la empresa declarada mipyme.

5. Algunos planteamientos sobre la actuación de la entidad

Ciertamente al existir empate de precios entre las dos únicas empresas participantes, conforme lo reglamentado en la norma de contrataciones públicas lo correspondiente es acatar las reglas contenidas en el artículo 53 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, que establece el procedimiento a realizar para el desempate de propuestas ajustándose a las siguientes reglas:

- “ ...
1. Si uno de los proponentes es una mipyme, debidamente acreditada ante la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se le adjudicará a este proponente, siempre que cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Para tales efectos, la entidad publicará un aviso en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, solicitando a los proponentes que aporten en el término que se conceda, la certificación expedida por la autoridad competente, la cual no podrá tener vigencia superior a un año.
...” .

En atención a estas reglas de desempate, y dado que solo la empresa Innovacom, S.A., (proponente beneficiado con la adjudicación) consta inscrita ante la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), además que cumplió con todos los requisitos exigidos, este Tribunal estima que lo correspondiente es que se le adjudique el acto público.



Por su parte, el artículo 88 del Decreto Ejecutivo No.439-2020, que reglamenta la Ley de Contratación Pública, establece la prioridad que tienen las micro o pequeñas empresas y empresas no mipes en las compras menores, señalando que cuando en este tipo de procedimiento de selección de contratista participen proponentes que sean mipes y otros que no, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la micro o pequeña empresa, siempre que cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, condicionando esta prelación a una diferencia no mayor del 5% entre el precio ofertado por la micro o pequeña empresa y la oferta de la empresa no mipe, situación que no es el caso puesto que los dos proponentes offertron por el mismo monto; reforzado por la modificación introducida por el artículo 13 del Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022, al artículo 90 del referido Decreto Ejecutivo No.439-2020, que acentúa la adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas, además que sean locales.

De este modo, resulta importante destacar el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, respecto las obligaciones de las entidades contratantes, que señala lo siguiente:

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

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.
...”. (El subrayado es del Tribunal).

Pues bien, luego del análisis favorable a la propuesta adjudicada Innovacom, S.A., este Tribunal es de la opinión que lo ofertado por dicha empresa, está en la capacidad de suplir los requerimientos del pliego de cargos; en consecuencia, la decisión de la entidad, de dar por satisfecho las especificaciones técnicas, es acertada.

Otra de las necesarias conclusiones que se deben deducir del análisis del Tribunal, es la falta de elementos probatorios aportados por la distinguida parte recurrente, ello frente a las evidencias y informes y estudios técnicos (suscritos por idóneos) aportados por la entidad.

6. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro examen deliberativo, resulta de suma importancia señalar que es cierto que el Tribunal debe evaluar y responder a todas las pretensiones planteadas por los impugnantes, sin embargo, quien acciona la vía recursiva tienen la carga de argumentar y probar 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.

Como medios de resguardo de la actuación administrativa, la entidad deberá actuar en apego al procedimiento ceñido en las normas de contratación pública,



estimando que el acto administrativo encuestado se realizó en debida forma, siendo que la entidad pública contratante consideró que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, por lo que procedió a la adjudicación del acto de selección de contratista, conforme lo establece el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas.

Por todo lo anteriormente expuesto, debemos resaltar la real importancia respecto al fin público de la realización de cualquier procedimiento de selección de contratista, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumple con los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, 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 virtud de ello, 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).

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 el Cuadro de Cotizaciones 228 del 13 de octubre de 2022, emitido por el INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-11-0-08-CM-015500, INNOVACOM, S.A., por el monto de dieciocho mil balboas (B/. 18,000.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.89B76683, expedida por ASSA Compañía de Seguros, S.A., el 25 de octubre de 2022, por un límite máximo de responsabilidad de mil ochocientos doce balboas con catorce centésimos (B/. 1,812.14), según diligencia de consignación reposa a folio 041 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.251-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; 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

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA por [F] NOMBRE
RIOS JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID ALEXANDER - ID
ID 2-708-758 2-708-758
Fecha: 2022.12.05
14:50:36 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



MANUEL BECKFORD
Secretario General

