



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N° 269-2019

RECURRENTE: VECON, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 1 de 10 de diciembre de 2019, por el cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista N°2019-0-07-11-15-CM-040841, emitido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°066-2020-PLENO/TACP de 2 de abril de 2020. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

Es competencia privativa de este Tribunal 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, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, según lo normado en el artículo 136 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley N°61 de 27 de septiembre de 2017.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, 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.

Mediante aviso de convocatoria y el pliego de cargos, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 03 de diciembre de 2019, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), convocó a los interesados en participar como proponente en el procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor N°2019-0-07-11-15-CM-040841, referente al suministro de "*Materiales y mano de obra para la construcción de la nueva acometida eléctrica del centro educativo*", con precio de referencia de TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.30,000.00).

Conforme al registro electrónico del acto público en mención, para el 10 de diciembre de 2019 se programó la recepción de ofertas, en horario de 8:00 a.m. - 10:00 a.m. y, seguidamente, a las 10:01 a.m. de ese mismo día, se dio la apertura de propuestas, a la cual concurren las empresas: **CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA,**

27



S.A., VECON, S.A. y T & A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A. tal como se muestra a continuación:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
1909593-1-724194-30	CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, S.A.	10-12-2019 08:36 a.m.	26,999.65
155661937-2-2018-37	T & A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A.	10-12-2019 09:58 a.m.	28,666.42
155649305-2-2017-97	vecon s.a.	10-12-2019 11:07 a.m.	27,399.99

Previo verificación de las ofertas recibidas, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), adjudicó el Acto Público mediante Cuadro de Cotizaciones 1 de 10 de diciembre de 2019, publicado esa misma fecha en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, a CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, S.A., por la suma de VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 65/100 (B/.26,999.65).

Posteriormente, el licenciado PABLO VERGARA ROMERO, en calidad de apoderado especial de VECON, S.A., presentó en tiempo oportuno ante la Secretaría General de este Tribunal, el 19 de diciembre de 2019, formal Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones 1 de 10 de diciembre de 2019, proferido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE) (fojas 009 a 030 del expediente del Tribunal); y adjuntó la Fianza de Impugnación constituida en Cheque certificado N°000000304 de 16 de diciembre de 2019, expedido por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, por el monto de CUATRO MIL CIENTO DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/.4,110.00); conforme diligencia de consignación visible a folio 031 del expediente del Tribunal.

II. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

A través del escrito del recurso de impugnación, visible a fojas 010-027 del expediente jurídico, la parte actora sustentó su inconformidad con la adjudicación a la empresa CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, al considerar que se dio en contravención a la ley de contrataciones públicas, ya que a su parecer dicha empresa no cumplió a cabalidad con el punto 7 del pliego de cargos, referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, toda vez que el certificado del registro de la empresa ante la junta técnica que aportó se encontraba sin vigencia; advirtió además que el certificado aportado no contempló autorización para la actividad de ingeniería eléctrica o electromecánica que se requiere para llevar el objeto de la contratación, por lo que estimó que no cumplió con el pliego de cargos.

Por otro lado, argumentó el recurrente que la entidad descalificó su propuesta por un supuesto error en la sumatoria del total ofertado, situación que considero no fuese legítima, ya que el recurrente efectuó la técnica de redondeo de decimales, para el total del monto ofertado, que naturalmente es reconocida y viable aplicar en nuestro país, fundamentándose en varias opiniones legales al respecto.

Por último, solicitó a este Tribunal revocar la resolución impugnada y que se le adjudique el acto público por considerar que cumplió a cabalidad con el pliego de cargos.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

27



Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y en sala unitaria admitió el mismo, mediante Resolución N°203-2019/TACP de 20 de diciembre de 2019, de la cual se le dio traslado al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), así como se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo. (Fojas 041-043 del expediente del Tribunal)

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

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), mediante Nota fechada 30 de diciembre de 2019, presentó de forma extemporánea, ante la Secretaría de este Tribunal, el 07 de enero de 2020, el informe de conducta del presente acto público, así como el expediente administrativo integrado por un tomo conformado por 169 fojas útiles. (Fojas 048-050 del expediente del Tribunal)

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro análisis señalando que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, versa sobre una contratación menor, consagrada en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018; el cual permite 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 este sentido, la modalidad de adjudicación dentro del Acto Público N° 2019-0-07-11-15-CM-040841, sería global y el criterio de selección establecido fue adjudicar al oferente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, este Tribunal pasará a resolver el fondo del presente recurso, tomando en consideración que el mismo versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones 1 de 10 de diciembre de 2019, proferido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), el cual en síntesis señaló lo siguiente:

Resuelve:
ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista para la Construcción menor N°2019-0-07-11-15-CM-040841 a CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, S.A. por la suma de B/26, 999.65 por ser el proponente cuya oferta cumple con lo requerido en el pliego de cargos para esta contratación.

Acorde los hechos que sustentó el recurso de impugnación, se apreció que la inconformidad del recurrente, se fundamentó en que la adjudicación a la empresa CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, a su consideración se dio en contravención a la ley de contrataciones públicas, al estimar que dicha empresa no

21



cumplió a cabalidad con el pliego de cargos.

Corresponde ahora, la revisión de las propuestas presentadas dentro del presente acto público de selección de contratista N°2019-0-07-11-15-CM-040841 y comprobar el cumplimiento del pliego de cargos por parte de las empresas participantes, siguiendo los parámetros del referido artículo 52 de la Ley 22 de 2006.

Iniciamos con el análisis de la empresa beneficiada con la adjudicación, **CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, S.A.**, quien propuso el menor precio (B/.26,999.65). De la valoración de los documentos que aportó con su propuesta, visibles en el portal electrónico "PanamaCompra", así como en el expediente administrativo de fojas 127 a la 163, se evidenció que el poder de representación otorgado por el representante legal de la sociedad, a favor de ESEQUIEL BONILLA, visible a foja 160 del expediente administrativo, fue conferido para *"mi representación en actos públicos y en la visitas de proyectos para presentar propuesta formal a solicitudes de compras"*, sin identificar el acto público de selección de contratista para el cual estaba autorizado a participar, tal como lo exige el numeral 3 de los requisitos del pliego de cargos; por lo tanto dicho poder no cumplió la formalidad que se exige.

Igualmente, se observó que la renovación del Certificado de Registro de la Empresa ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) que aportó, tal como lo requirió el punto N°7 del pliego de cargos, se encontraba vencida al momento que presentó su propuesta (10 de diciembre de 2019), ya que la renovación tenía periodo de validez por dos (2) años, contados a partir de la fecha de la resolución (17 de noviembre de 2017), tal como se constató a foja 154 del expediente administrativo; por lo tanto la propuesta no se ajustó a las exigencias del pliego de cargos.

De este modo, se apreció que le asiste la razón al impugnante en el sentido que la propuesta adjudicataria no cumplió a cabalidad con las exigencias del pliego de cargos, por lo que no puede resultar beneficiada con la adjudicación del acto público bajo examen. Al respecto, resulta primordial expresar lo contenido en el artículo 16, numerales 2 y 3 de la Ley 22 de 2006, referente a las obligaciones de las entidades contratantes, en el sentido que: *es deber de toda entidad pública licitante y de todos los servidores públicos, el seleccionar de manera objetiva y justa a todo contratista, a fin de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con lo estipulado en el pliego de cargos y las disposiciones jurídicas.*

Continuando con la verificación de la siguiente oferta presentada por la empresa **VECON, S.A.**, por la suma de B/.27,400.00, se corroboró la documentación aportada con su propuesta en el expediente administrativo de fojas 67 a la 97, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se apreció que si bien correspondió con la presentación de todos los requisitos de obligatorio cumplimiento para este acto público; no obstante, debemos manifestar que, pese a que presentó Resolución #0775 de 24 de junio de 2019, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), visible a foja 88 del expediente administrativo, no se ubicó documentación que probara la dependencia y subordinación jurídica de los profesionales idóneos: DELFIN A. DIAZ A., CON CÉDULA N°8-243-14, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD N°93-006-016 y ERICK A CRUZ V., CON CÉDULA N°8-789-1530, INGENIERO ELECTROMECAÁNICO, IDONEIDAD N°2009-024-046, que están a cargo de sus obras.

Al respecto debemos aclarar que, si bien el pliego de cargos no exige el cumplimiento o no con la dependencia y subordinación jurídica de los profesionales; sin embargo, es

29



éste un requisito indispensable para llevar a cabo los trabajos requeridos para el objeto contractual, siendo que el mismo encuentra sustento en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, y en la Resolución N°JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, que reglamenta la participación de empresas en los actos públicos para la contratación de obras de Ingeniería y Arquitectura, normativas éstas que, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas, **deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general.**

En este sentido, la aludida Resolución N°JTIA-609 de 29 de octubre de 2003 consagra que **“las empresas que participen en actos públicos o privados de contratación de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registrada en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deben estar domiciliadas en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura y se encuentren a su servicio en forma regular, para lo cual deberán probar su dependencia jurídica y subordinación jurídica, o como socio, en consorcio, o mediante asociación accidental, a través del respectivo contrato”.** (lo subrayado es nuestro)

En este mismo orden de ideas, la precitada resolución es enfática al establecer que “los entes públicos o privados quedan obligados a rechazar de plano las ofertas de las personas o empresas que no cumplan con este requisito durante los actos públicos o privados que fuesen convocados por ellos”.

Por otra parte, tampoco se observó el certificado de registro de proponente ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, ya que mantenemos nuestro criterio manifestado en reiterados precedentes de este Tribunal, en cuanto a su presentación incluso en los procedimientos de selección de contratista en los que las entidades no lo hayan solicitado en el pliego de cargos, esto es así debido a que se trata de un requisito de ley, por ende, todos los proponentes están obligados a presentarlo, en atención a los artículos 163 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, en concordancia con el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018.

“Artículo 163. Procedimiento para el Registro de Proponentes. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado, los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato deberán registrarse por medio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) o de manera manual en el Registro de Proponentes que administrara la Dirección General de Contrataciones Públicas...”

“Artículo 27. Inscripción en el Registro de Proponentes. El Registro de Proponentes es la base de datos administrada por la DGCP, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato.

La inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la DGCP”.

(El subrayado es nuestro).

9



Dicho esto, estimamos conveniente exhortar al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), a incluir el mencionado requisito de ley en sus pliegos de cargos y así propiciar que los interesados en participar en los distintos procedimientos de selección de contratista que celebra, aporten el mismo y puedan ser considerados en la adjudicación de los actos públicos.

En este punto, vale la pena expresar, con relación a lo señalado por la entidad en el Acta de Apertura de propuesta, visible a foja 164 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico, en cuanto a que el monto que ofertó el recurrente (VECON, S.A.), esta errado, ya que la suma del subtotal más el impuesto no coincidieron con el monto total propuesto; y lo argumentado por el recurrente refiriéndose a que el monto total ofertado no está errado sino que efectuó la técnica de redondeo de decimales. En este sentido, manifestamos que, en interpretación sobre el uso de decimales y técnicas de redondeos, la Dirección General de Contrataciones Públicas, elevó consulta a la Contraloría General de la República de Panamá, quien indicó varios estándares de uso que existen en nuestro país, concordando que ante la ausencia de una reglamentación formal que ordene y regule la aplicación del método de redondeo de cifras, está permitido el uso de los decimales y las técnicas de redondeos, considerando oportuno su implementación, máxime que el pliego de cargos estableció que las propuestas debían ser presentadas en dos decimales.

En seguimiento con el análisis de la siguiente oferta, correspondió a la presentada por **T & A CONSTRUCCIONES Y ELECTRICIDAD, S.A.**, tercera propuesta más baja en precio (B/.28,666.42), cuyos documentos aportados se encuentran visibles de fojas 98 a la 126 del expediente administrativo y en el registro electrónico del acto; de los cuales se constató que la misma no cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos, ya que si bien aportó la Resolución #1185 de 20 de septiembre de 2018, que confirma su inscripción ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, visible a foja 118 del expediente administrativo, así como las respectivas idoneidades en sus respectivas ramas de ingeniería y arquitectura (fojas 116-117 del expediente administrativo); sin embargo, tampoco aportó documentación que probara la dependencia y subordinación jurídica de los profesionales idóneos que están a cargo de sus obras, según la referida Resolución #1185: MOISES A. QUIEL S., CON CÉDULA N°4-246-644, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD N°99-006-11 y ALEXIS A. HERRERA H., CON CÉDULA N°8-223-2135, INGENIERO ELECTRICISTA, IDONEIDAD N°91-013-002; siendo éste un requisito indispensable, como mencionamos anteriormente, para llevar a cabo los trabajos requeridos en el pliego de cargos para el objeto contractual.

Ahora bien, luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es **revocar** los efectos del Cuadro de Cotizaciones 1 de 10 de diciembre de 2019, por la cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista N° 2019-0-07-11-15-CM-040841, a CONSTRUCCIONES Y SISTEMAS ESTRADA, S.A., por la suma de VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 65/100 (B/.26,999.65); y declararlo **desierto**, conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 66 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006:

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

- 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

51



exigencias del pliego de cargos...

...”

(Lo resaltado es nuestro).

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima oportuno precisar que ha sido el norte de este Tribunal a través de sus precedentes, destacar la importancia del cumplimiento del pliego de cargos, indicando que, siendo el instrumento normativo vinculante para todos sus actores, no le es dable a los mismos vulnerar su normativa y que es de forzoso cumplimiento para todos aquellos sujetos a dichas 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 lo confeccionó, pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta a lo establecido en el pliego de condiciones.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada 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 1 de 10 de diciembre de 2019, mediante el cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista N°2019-0-07-11-15-CM-040841.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratista N°2019-0-07-11-15-CM-040841, convocado por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), para el suministro de *“Materiales y mano de obra para la construcción de la nueva acometida eléctrica del centro educativo”*, debido a que ninguna de las propuestas participantes cumplió a cabalidad los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque certificado N°000000304 de 16 de diciembre de 2019, expedido por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, por el monto de CUATRO MIL CIENTO DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/.4,110.00); según diligencia de consignación visible a folio 031 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE), el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual consta de un (1) tomo integrado por ciento sesenta y nueve (169) fojas útiles.

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

27

esta resolución no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SÉPTIMO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 269-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 16, 52, 66, 136, 145, 146, 148, 152, 153, 161 y 163 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 27, 78, 84, 207, 210, 213, 214, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo N°40 del 10 de abril de 2018; Resolución N°JTIA-609 de 29 de octubre de 20030.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado

SALVO EL VOTO.


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General encargada





REPUBLICA DE PANAMA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO: MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS, EN EL PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA VECON, S.A., EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES N° 1 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE) EXP. 269-2019, RESOLUCION No. 066-2020-Pleno/TACP de 2 de abril de 2020 (Decisión)

Respetuosamente debo separarme de la decisión mayoritaria en un aspecto que, a mi juicio, proclama más una cuestión de interpretación jurídica que de aplicabilidad. Me refiero al razonamiento de mis apreciados homólogos en cuanto a categorizar la aportación del certificado de proponente que expide la Dirección General de Contrataciones Públicas, **como un requisito obligatorio y por disposición de la ley.**

El punto medular de nuestro voto es que, somos del criterio que la aportación de la certificación del registro de proponente no es obligatoria, salvo que el propio pliego de cargos lo exija, máxime cuando este documento está contenido, y los datos que lo nutren se encuentran en la propia base de datos del sistema de Registro de Proponentes, el cual es administrado por el propio Estado, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas. De conformidad al artículo 27 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 se regula este requisito así:

Artículo 27. Inscripción en el Registro de Proponentes. El Registro de Proponentes es la base de datos administrada por la DGCP, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato.

La inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la DGCP.

Como se nota, la norma se refiere en su último párrafo al sistema de acreditación del certificado de proponente, cuando sea exigible por el pliego de cargos. La ley no ha declarado este requisito de orden público ni mucho menos de obligatorio cumplimiento. Más bien, jurídicamente pareciera que lo que se establece es un sistema de "*numerus clausus*" en cuanto a la manera de probar este registro (cuando sea exigible), y lo es a través de la aportación del Certificado respectivo.

Este concepto se encuentra de acuerdo al fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de 9 de marzo de 2016 bajo la ponencia del Magistrado Abel A. Zamorano en donde se indicó que mientras se esté "en cumplimiento de requisitos que previamente exige la Ley de Contrataciones Públicas para todo los participantes; se trata de requisitos de orden público que deben cumplir todos los proponentes en el acto público respectivo, y si faltare uno de ellos, ello no puede ser subsanado como se pretende por parte de la accionante en este proceso, pues de proceder a la ilegalidad esta Sala estaría abriendo las puertas a que, la formalidad en un acto de transparencia, sea vulnerada y ello permitiría interpretaciones que no favorecerían el propio interés y razón de ser de la Ley de Contrataciones Públicas; de allí que no se puede aceptar la tesis de los impugnantes". (el subrayado es del Tribunal)

De igual manera, vale recordar que esta información se encuentra en una base de datos de contenido público y notorio, lo cual es perfectamente verificable puesto que se pueden buscar todos los proponentes-oferentes en el portal electrónico "PanamaCompra", ya que para presentar cualquiera propuesta tanto de manera presencial como electrónica, previamente se debe encontrar inscrito en el registro

de proponentes. Llama la atención que a fin de acreditar información solicitada en el pliego en otros precedentes este Tribunal ha realizado la labor oficiosa de revisar registros electrónicos de carácter público.



Con relación a la parte motiva de la resolución de decisión (fs. 4 y 5) al respecto de la certificación por parte de los proponentes de idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, mantenemos nuestro criterio al indicar que la Resolución No. JTIA-026-16 del 27 de abril de 2016, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura indica que son las entidades licitantes las que deben cerciorarse que las empresas *proponentes-ofertantes* y sus trabajadores responsables estén debidamente inscritos para la actividad que se desea contratar en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura antes de aceptar una propuesta. **Soy del criterio que** la Resolución No. JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, la cual indica o hace referencia a la subordinación jurídica del personal técnico de las empresas ofertantes, no es vinculante y tampoco posee fuerza normativa para que integre, como requisito de orden público, el pliego de cargos; y conforme a la doctrina del *bloque de legalidad* por el cual se establece la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá. Considero que la Resolución No. JTIA-026-16 del 27 de abril de 2016, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura emitida por un ente adscrito al Ministerio de Obras Públicas no cuenta con fuerza vinculante interadministrativa. De esta manera debe ser planteada por el Órgano Ejecutivo que ostenta la potestad reglamentaria o en su defecto por el ente administrativo creado y con competencia privativa para determinar parámetros a seguir en los distintos procedimientos de selección de contratistas; ya que no podemos desatender el mandato literal de la legislación que no le brinda tal obligatoriedad ni fuerza vinculante a la resolución *supra* citada, siendo que este acto administrativo no cuenta con el rango superior y en consecuencia esta resolución *versus* la potestad regulatoria del órgano *no posee legitimidad normativa*. Aunado a que existe constancia de la aportación de los contratos individuales de estos profesionales idóneos responsables ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que según el punto 1 numeral 4 de la Resolución No. 050-16 de 24 de agosto de 2016, indica que toda empresa que dese registrarse ante la *in comento* Junta, deberá aportar lo siguiente:

4. Presentar el o los contratos de los Profesionales Idóneos Responsables de Empresa de manera individual y debidamente notariados.
En el caso que el Profesional Idóneo Responsable de Empresa pertenezca a la Junta Directiva de la empresa solicitante, deberá suministrar una nota indicando dicha condición.

Vale recordar que esta información se encuentra en una base de datos de contenido público y notorio, lo cual es perfectamente verificable puesto que se puede acceder a los profesionales registrados responsables de cada empresa inscrita en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en la página web. Siguiendo: <http://www.jtiapanama.org.pa/index.php?f=cElodHAKLjFzSmEwc19IP3lycDBtYWUxXzVySW90ZCRhMWNNKczB1X2I/>; y que en otros precedentes este Tribunal ha realizado tal labor oficiosa.

Por lo tanto, tal organismo, no posee potestad reglamentaria (ni original ni mucho menos derivada) en el campo de las contrataciones públicas. la atribución de tal potestad es a mi juicio, un precedente errático que este Tribunal no debe auspiciar.

Recordemos el norte programático y de aplicabilidad del derecho del principio de economía (recogido en el artículo 22 de la ley 22 de 2006), el cual nos ordena que no es viable interpretar en forma distinta los defectos de forma o la inobservancia de algunos de los requisitos para los distintos procedimientos de selección de contratista, reduciendo al mínimo los pronunciamientos *inhibitorios*, y que las distintas entidades públicas no exigirán **otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa** lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales. Una interpretación sistemática nos orillaría inexorablemente a tal conclusión.

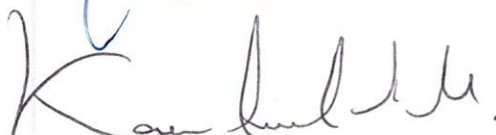
Por tal motivo y en atención al criterio previamente vertido por este Despacho ante la necesidad de brindar la correspondiente seguridad jurídica para todos los

proponentes-contratistas, ya que debemos perseguir el tutelar efectivamente los derechos de los *administrados-proponentes-ofertantes*.

Por ello, es que no comparto la parte resolutive de la decisión jurisdiccional, sin embargo, respetuosamente, presentando mi voto disidente sobre los puntos de derecho valorados.



José Aranda Ríos
Magistrado



Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

Fecha ut supra.

