



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE** 064-2020

**RECURRENTE:** ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS S.A., (ADISELSA).

**ACTO IMPUGNADO:** Cuadro de Cotizaciones No.025 de 12 de agosto de 2020, proferido por el Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé, dentro del procedimiento de selección de contratista No.2020-0-12-204-02-CM-007430.

**MAGISTRADO:** DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

**RESOLUCIÓN N°146-2020-Pleno/TACP de 17 de noviembre de 2020**  
(Contraproyecto- Decisión).

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 103 de la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 136 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 al 210, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

**I. ANTECEDENTES:**

El Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé, convocó el procedimiento de selección de contratista No.2020-0-12-204-02-CM-007430, para el suministro de mano de obra para instalar cuadro de transferencia para las plantas del Centro de Salud de Olá y

iy



el Centro Materno Infantil de Coclesito , de acuerdo a lo establecido en el artículo No. 41 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006 y con la antelación necesaria conforme a las reglas del artículo 42 del mismo texto legal, para que todo el interesado en participar del acto público que nos ocupa presentara su respectivas propuestas de conformidad a los requisitos que para la contratación menor se requieren, y de esa manera aportaran sus ofertas el día 29 de julio de 2020 en un horario de 10:00 de la mañana hasta las 12:00 de la tarde a más tardar, y el mismo día, pero a partir de las 12:01 de la tarde se llevara a cabo la apertura de las propuestas y así, mediante un acto transparente, público, confiable y en derecho, adjudicar el procedimiento señalado a la empresa, consorcio o persona natural que satisfaga las necesidades indicadas en el pliego de cargos, siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución Política, a la ley de contratación pública, y a las leyes complementarias; acto de selección de contratista en el cual se estableció un precio de referencia de Catorce Mil Quinientos Cincuenta y Dos Balboas con 00/100 (B/.14,552.00).

En dicho procedimiento público participaron catorce (14) proponentes, en su orden de oferta: GENERADORES ELÉCTRICOS, S.A., DANILO HENRÍQUEZ, CORPORACIÓN PANAMEÑA DE SERVICIOS Y SUMINISTROS, S.A., SHIMODA CORPORATION, RICHA DE LA GUARDIA, S.A., CORPORACIÓN DE SERVICIOS J&L, S.A., S.R. TÉCNICOS, S.A., CONSTRUCCIONES Y SIMILARES, S.A., ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A., JAVIER ENRIQUE DÍAZ VARELA, SOLUCIONES ELECTROMECÁNICAS C&C, S.A., SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, MANUEL ANTONIO CEDEÑO QUINTERO y H.J. CONSTRUCTORES, S.A.

Posteriormente, luego de cumplir con los procedimientos de ley, así como la verificación de cada una de las propuestas por parte de la entidad contratante, el Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé, notificó a las partes del Cuadro de Cotizaciones No.025 de 12 de agosto de 2020, cuando el día 14 de agosto de 2020 publicó en el portal electrónico "PanamaCompra" la adjudicación del procedimiento de selección de contratista No.2020-0-12-204-02-CM-007430, quien adjudico a la empresa RICHA DE LA GUARDIA S.A., por considerar que es la que cumple con los términos de referencia de la presente contratación; así como también ser la de menor precio.

Mismo que fue recurrido en tiempo procesal oportuno por la empresa ASESORÍA, DISEÑO y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A., a través de su representación especial, licenciado JAVIER E. DÍAZ CASTILLERO; alegando que la comisión verificadora no contempló el examen del cumplimiento del aviso de operación de la empresa RIGSA, dado que la misma no contempla entre sus actividades la instalación de equipos y materiales eléctricos, ya que según el propio aviso de operación sus actividades son venta y alquiler de equipos, no así su instalación. Sólo refiere a la instalación de contenedores modificados para diversos usos, lo cual a su criterio no guarda relación con la instalación eléctrica que forma parte del objeto de la contratación.

31



## **II. INFORME DE CONDUCTA**

En obediencia al trámite ordenado por la ley especial y reforzado en la decisión de admisión, la entidad a través de la Nota No. D.R.S.C. No.569 de 28 de agosto de 2020, remitió a este Tribunal el informe de conducta, haciendo un recuento de la actuación procesal llevada a cabo por la entidad en el presente acto público de selección de contratista, así como también señalando que luego de concluida la etapa de subsanación, la entidad procedió a verificar en primera instancia únicamente la propuesta del participante que ofertó el precio más bajo y que cumplía con todos los requisitos del pliego de cargos, el cual se trataba de la empresa RIGSA, y que debido a que cumplió a cabalidad con toda la documentación exigida por los términos de referencia no se le solicitó subsanación.

Que además del aviso de operación, la empresa RIGSA aportó la Resolución No.0946 de 6 de agosto de 2019, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, que en su parte resolutive manifiesta que la empresa está autorizada y cuenta con personal idóneo para ejecutar obras y/o actividades de Ingeniería eléctrica y electrónica, e ingeniería en electrónica y telecomunicación.

## **III. ALEGATOS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.**

No constan alegatos en interés de la ley o particular pese a concederse el término por imperio de la ley.

## **IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

El acto administrativo que es objeto de impugnación entra al conocimiento de este foro de justicia especial, por tratarse de materia privativa y por la naturaleza del asunto sobre hechos que han surgido por la emisión de una resolución de adjudicación de un acto público derivado de un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, emitido por el Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé y de la cual se encuentra disconforme uno de los proponentes participantes.

En ese sentido, este cuerpo colegiado se coloca en estado de emitir un juicio jurídico en razón a los elementos de convicción que han sido presentado para su examen y posterior valoración, los cuales se encuentran recopilados en el portal estatal "PanamaCompra" y el expediente administrativo que ha sido remitido en tiempo procesal oportuno por la entidad correspondiente y parte del proceso.

Los hechos traídos a este escenario se desprenden del recurso incoado respecto a la resolución objeto de contencioso, la cual procederemos a examinar objetivamente, siempre y cuando la decisión final recaiga en el fondo y no en la forma, conforme a las reglas que nos demarcan los postulados del artículo 52 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 y su reglamentación, teniendo en mente que tal proceso permite de manera

21



expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los **Cincuenta Mil Balboas (B/. 50,000.00)**, cumpliéndose así con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la ley especial de adquisición gubernamental.

En este tipo de procedimiento si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, siendo esa una facultad reglada del administrador de justicia, al encontrar en una disposición legal la conducta que debe observar al momento de tomar una decisión y no a su libre disposición o discrecionalidad, para lo cual deberá razonar su decisión de acuerdo al principio procesal de motivación que debe permanecer en toda decisión.

No obstante, si la entidad decide que la oferta de menor precio no cumple a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la oferta anterior, hasta emitir la adjudicación del acto o la declaratoria de desierto, según sea el caso.

Ahora bien, antes de decidir el fondo del negocio jurídico administrativo debemos hacer una auditoría de la actuación llevada a cabo por la entidad, que va desde la confección de los términos de referencia, hasta el desarrollo del procedimiento de compra menor en sí, a fin de descartar o visualizar algún vicio que pueda provocar la nulidad de todo lo actuado, ya sea de forma relativa o absoluta, que pudiera influir en los documentos de los proponentes y afecte derechos subjetivos.

Revisado lo anterior, y descartada cualquiera actuación que pudiese generar la nulidad de todo lo actuado, procedemos con el examen de fondo, iniciando con la oferta de menor precio, la cual recae en la empresa RICHA DE LA GUARDIA, S.A., con un valor de Nueve Mil Seiscientos Noventa y Ocho Balboas con 48/100 (B/. 9,698.48). En esta oportunidad debemos tomar en consideración que el objeto contractual incluye mano de obra, por tal situación se debió destacar la no demostración de la subordinación jurídica y económica de los ingenieros que aparecen registrados en la Resolución No. 0946 de 6 de agosto de, lo cual es indispensable de acuerdo a lo que demanda la Resolución No. JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, dictada por el Ministerio de Obras Públicas, pues, no se evidencia en el expediente administrativo ni en el portal electrónico prueba que demuestre la subordinación jurídica ni mucho menos la dependencia económica, toda vez que las pautas en dicha actividad las delimita el Código de Trabajo con un contrato escrito y su debida copia en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, siendo una exigencia o presunción "iuris et de iure", es decir, no admite prueba en contrario y solamente puede desvirtuarse a través del documento mencionado, ya que la presunción en esta actividad no puede ser destruida con una simple presunción, puesto que las normas que rigen la contratación pública, el pliego de cargos ni las leyes complementarias permiten la

21



presunción en materia de prueba, dado que el hecho probando es un argumento que debe ser demostrado en su totalidad.

*"1. Las empresas 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 domiciliada 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" (el subrayado es nuestro).*

Igual solicitud la realiza la Resolución No. JTIA-947-2011 de 12 de octubre de 2011, que reafirma lo sostenido en la Resolución No. 183 de 10 de junio de 1982, que también exige la demostración de contratos de aquel personal responsable de una obra o servicio de ingeniería o arquitectura en la República de Panamá; resoluciones que forman un compendio de todas las resoluciones, leyes, decretos y otros archivos relacionados con la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, lo que reafirma su obligatoriedad en su cumplimiento y que tiene como sustento reglamentar en alguna medida la Ley No. 15 de 26 de enero de 1959, por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y Arquitectura, razón por la cual no debe gozar de la adjudicación del presente acto público.

De igual forma, incumple con el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.40 de 2018 que señala que la inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la Dirección General de Contrataciones Públicas. La reglamentación de la Ley No. 22 de 2006 positiva exige de manera categórica la incorporación del mencionado documento en el propio acto público.

El texto de la reglamentación es claro y no admite otro tipo de interpretaciones ilusorias sin fundamento normativo alguno y así lo ha comprendido la entidad encargada de administrar la plataforma de "PanamaCompra". Nos referimos a la Dirección General de Contrataciones Públicas, quien a través de innumerables resoluciones ha reconocido el análisis que estamos realizando y de la cual citamos la Resolución No.DF-225-2020 de 6 de marzo de 2020. La Contratación Pública es exacta, no admite escenarios ficticios infundados, sino verdaderas normativas, la que, junto al principio de estricta legalidad, debe circunscribirse a la norma en sí y no a elucubraciones jurídicas insostenibles. Por esas razones no debió ser beneficiada con la adjudicación del acto público en examen.

En lo que concierne al aviso de operación de la empresa favorecida con la adjudicación del procedimiento de selección de contratista en escrutinio, si bien la misma no contempla entre sus actividades la instalación de cuadro de transferencia ni nada que

91



tenga que ver con temas eléctricos; no obstante, recordemos que el punto No.5 del pliego de cargos no sólo hace mención a la acreditación en la autorización para ejercer la actividad comercial requerida en este procedimiento, sino a través de cualquier otro medio de prueba idóneo. En ese sentido, la Resolución 0946 de 6 de agosto de 2019, proferida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, autoriza a la proponente RICHA DE LA GUARDIA, S.A., a ejecutar obras y actividades de la Ingeniería Eléctrica y electrónica, con lo cual se suple el requisito en debate, dado que la certificación expedida por autoridad competente es un documento de prueba idóneo para ejercer la actividad contractual solicitada por la entidad.

La siguiente oferta de menor precio es ASESORÍA, DISEÑO y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A, con un monto de Diez Mil Doscientos Setenta y Dos Balboas con 00/100 (B/. 10,272.00). Al igual que la empresa que le precede, no aportó la subordinación jurídica ni económica de los profesionales que se encuentran registrados en la Resolución No. 1248 de 24 de septiembre de 2018; por tanto, tampoco debe ser tomada en cuenta para la adjudicación.

La empresa SOLUCIONES ELECTROMECAÑICAS C&C, S.A., con un precio de Diez Mil Seiscientos Ochenta y Cuatro Balboas con 23/100 (B/.10,684.23). No ha probado encontrarse paz y salvo con las cuotas obrero-patronal de la Caja de Seguro Social.

La proponente presentó una certificación de cumplimiento de convenio de pago, documento que en lo absoluto reemplaza la certificación de paz y salvo. Sobre este apartado, no podemos dejar de mencionar que el requisito mencionado es requerido en el punto No.4 del pliego de cargos y en el artículo 99 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, como ley complementaria que dice lo siguiente.

*Artículo 99. Obligación de presentar paz y salvo de la Caja de Seguro Social.*  
*En los actos públicos y los pagos que por este concepto efectúe el Gobierno Nacional, los municipios, las instituciones autónomas y semiautónomas y las entidades públicas descentralizadas, los proponentes y los contratistas estarán obligados a presentar un certificado en el que se compruebe que están paz y salvo en el pago de las cuotas de Seguro Social.*

Como vemos, pues, no sólo es un requerimiento del pliego de cargos, sino también de una ley especial como lo es la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005.

En el orden de prelación de ofertas de menor precio es la oportunidad del Consorcio Coclé, con un precio de Once Mil Ciento Veintiocho Balboas con 00/100 (B/.11,128.00). Se trata de una oferta consorcial; sin embargo, carece del acuerdo consorcial notariado en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que los representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental, tal como lo determina el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.329 de 24 de octubre de 2018, que modifica el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No.40 de abril de 2018.

27



Tampoco aportó paz y salvo de la Caja de Seguro Social de la persona natural JAVIER ENRIQUE DÍAZ VARELA, el cual es una regla obligatoria en todo consorcio aportar todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos por parte de cada miembro, así lo ha establecido el artículo 1 del decreto ejecutivo citado.

MANUEL ANTONIO CEDEÑO QUINTERO, representante legal del establecimiento comercial INGENIERÍA Y MULTISERVICIOS E.D.R.A. con oferta de Once Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/.11,500.00) es la siguiente oferta en menor precio, quien entregó propuesta presencial. Del análisis de los documentos que se encuentran allí, podemos concluir que, si bien el señor MANUEL ANTONIO CEDEÑO QUINTERO es ingeniero civil; empero, el establecimiento comercial que lidera no es idóneo para satisfacer el tema eléctrico y electrónico, por tratarse también de la instalación de un cuadro de transferencia para dos plantas, una en el Centro de Salud de Olá y la otra en el Centro Materno Infantil de Coclesito, para lo cual se necesitan profesionales en el área eléctrica de la cual carece el proponente bajo estudio y que los mismos formen parte de la empresa o persona natural.

En este caso, el señor MANUEL ANTONIO CEDEÑO QUINTERO aportó su idoneidad como Ingeniero Civil, pero tal certificación no es idónea para desarrollar el servicio requerido por la entidad contratante., ya que la misma versa sobre aspectos exclusivos de la electricidad. No obstante, para la parte eléctrica presentó las idoneidades de otros profesionales, pero sin establecer un consorcio o asociación accidental para darle validez a tales documentos. Por ello, consideramos que tampoco debe ser tomado en cuenta para la adjudicación de este procedimiento de selección de contratista.

Corresponde la evaluación de COORPORACIÓN PANAMEÑA DE SERVICIOS Y SUMINISTRO, S.A., con un valor de Once Mil Setecientos Setenta Balboas con 00/100 (B/.11,770.00). La sociedad anónima en estudio no demostró su existencia, al carecer la oferta de la certificación del Registro Público de la Propiedad, tampoco se encuentran los paz y salvos de la Caja de Seguro Social ni del Ministerio de Economía y Finanzas, para así poder determinar su cumplimiento con las disposiciones legales nacionales respecto a las diferentes obligaciones tributarias. No se evidencia además las declaraciones juradas sobre medidas de retorsión ni de incapacidad legal para contratar con el Estado, mucho menos el aviso de operación con el propósito de observar si la actividad o actividades que ejerce son cónsonas con el objeto contractual requerido. Ninguno de esos requisitos fue proporcionado, por lo que su inmediata consecuencia es no ser tomado en cuenta para la concesión del acto público que nos ocupa.

En el caso de la propuesta de la persona natural SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, propietario del comercio llamado INGENIERÍA PANAMÁ, cuyo precio ofrecido fue de Doce Mil Cuatrocientos Doce Balboas con 00/100 (B/.12,412.00), apreciamos que satisface todos los requisitos de los términos de referencia. Probó la existencia de él como proponente con la cédula de identidad personal, se encuentra paz



y salvo con la Caja de Seguro Social, por lo que se adecua no sólo al pliego de cargos, sino que también al contenido del artículo 99 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, de igual forma está paz y salvo con la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. No requiere de la declaración jurada sobre medidas de retorsión por tratarse de un acto público por contratación menor y ser persona natural de nacionalidad panameña. No se encuentra en ninguna de las incapacidades legales para contratar con el Estado panameño, de conformidad a la declaración jurada que aportó para ello. El formulario de propuesta se encuentra rubricado por el representante legal, contiene todo lo requerido, se describe el objeto contractual con sus respectivas marcas, casa productora, modelo y país de origen. El aviso de operación describe actividades de acuerdo a lo solicitado por la entidad y suministró además la certificación de proponente emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, para así cumplir con la reglamentación que exige el artículo 27 del Decreto Ejecutivo No.40 de 2018, positivo al momento de la convocatoria del acto público.

De manera que, siguiendo con las disposiciones destacadas en la ley especial de contrataciones públicas y su reglamentación, no se hace necesario seguir con el escrutinio del resto de las ofertas, por cuanto que de la normativa se desprende que la adjudicación en esta oportunidad debe recaer en la persona natural, jurídica o consorcio que haya propuesto el menor precio y a la vez satisfecho todas las condiciones generales y especiales de los términos de referencia. Por ello, al evaluar cada una de las ofertas con precio más bajo que la del señor SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, se concluyó que ninguna de las predecesoras cumplió con el pliego de condiciones de forma total, por el contrario, se le observaron ciertas desatenciones que las separaron de la adjudicación.

En obediencia de los principios de igualdad de los proponentes, selección objetiva, transparencia, economía, libre concurrencia, entre otros, es que descansa la regla general que nos enseña que la Administración Pública debe seleccionar al o los contratistas con estricta sujeción a los procedimientos reglados o preestablecidos tanto en las leyes como en los reglamentos, con el propósito de asegurar la consecución de los fines de la contratación pública y en especial la satisfacción del interés general que se encuentra dentro en toda actividad precontractual y contractual desarrolladas por el aparato estatal.

Es importante destacar el cumplimiento o satisfacción de los objetivos que se demarcan del texto constitucional (art.266) en el caso de las compras estatales y que no es más que el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación. Lo que significa por un lado, la satisfacción en la compra o contrato a celebrar el Estado panameño, para la consecución de sus objetivos en beneficio de la colectividad, quienes buscan respuestas en sus instituciones, y por la otra, la transparencia y acatamiento de las normas constitucionales y legales en la concesión del procedimiento de selección de contratista a la empresa, persona natural o asociación accidental que haya cumplido de

51



manera completa los requerido dentro de las reglas del juego que suelen y deben ser justas, claras y completas.

Que estemos ante una contratación menor no implica explícitamente que la oferta a beneficiar con la concesión del acto público deba ser forzosamente sobre aquella que aporte el menor precio, sino que cumpla con el binomio precio más bajo y satisfacción de todos los requerimientos, de no gozar de ambas solicitudes, entonces no se cumpliría la plena justicia que hace eco nuestra Carta Fundamental en el artículo 266.

En atención a todo lo desarrollado, procederemos a revocar la decisión venida en impugnación, y en su lugar se adjudicará el acto público No.2020-0-12-205-02-CM-007430, por ser lo que en Derecho corresponde.

Por último, esta colegiatura considera prudente devolver la fianza de impugnación a la empresa recurrente, considerando que su actuación no ha sido temeraria en la presentación del presente recurso.

En atención a todo lo anteriormente valorado, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** en todas sus partes, el Cuadro de Cotizaciones No.025 de 12 de agosto de 2020, proferido por el Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé, que adjudicó el acto público de selección de contratista No.2020-0-12-204-02-CM-007430 a la empresa RICHA DE LA GUARDIA, S.A., y en su lugar, se **ADJUDICA** el presente acto administrativo a la persona natural SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, propietario del establecimiento comercial llamado INGENIERÍA PANAMÁ, por ser, de acuerdo a la motivación expuesta, la que en Derecho cumple con todo lo solicitado por el pliego de condiciones de este procedimiento de selección de contratista.

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación constituida en cheque certificado No.004009, proferido por Banco General el día 19 de agosto de 2020, por un monto de Mil Quinientos Cuarenta Balboas con 80/100 (B/.1,540.80) que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República; cuya diligencia de consignación reposa a foja 34 del expediente del Tribunal.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente administrativo del acto público N°2020-0-12-204-02-CM-007430, al Ministerio de Salud, Regional de Salud de Coclé, contentivo de un (1) tomo, integrado de quinientas dieciséis (516) fojas útiles, tal y como se observa en el informe de trámite fechado 27 de octubre de 2020 y que reposa a foja 065 del expediente del Tribunal.

21

**CUARTO: NOTIFICAR** a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el portal electrónico.

**QUINTO: ADVERTIR** a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción correspondiente ante la Sala Tercera de lo Contencioso -Administrativa y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

**SEXTO: DISPONER** la salida y el archivo del expediente No 064-2020/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 52, 136, 145, 148 y siguientes del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 84, 207 y 222 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, y la Ley No. 38 de 2000, en lo aplicable.

**Notifíquese y Cúmplase,**

  
**DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS**  
Magistrado Sustanciador

  
**ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado  
Salvamento De Voto

  
**KAREN S. SOLÍS M.**  
Secretaria General Encargada





REPUBLICA DE PANAMA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

**SALVAMENTO DE VOTO DE MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS, EN EL PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA), EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIONES N°025 DE 12 DE AGOSTO DE 2020, EMITIDO POR MINISTERIO DE SALUD, REGIONAL DE COCLÉ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA N°2020-0-12-204-02-CM-007430 EXP. 064-2020, RESOLUCION No. 146-2020-Pleno/TACP de 17 de noviembre de 2020.**

---

Una vez leído el contenido de la **Resolución No. 146-2020 Pleno/TACP de 17 de noviembre de 2020**, y haber presentado nuestras observaciones del contraproyecto de Resolución levantado por el sustanciador, para resolver el **recurso de impugnación** interpuesto en contra del **Cuadro de Cotizaciones 025 del 12 de agosto de 2020**, por medio del cual se adjudicó el acto público **N°2020-0-12-204-02-CM-007430**, proferido por la **MINISTERIO DE SALUD (REGIONAL DE SALUD DE COCLÉ)** para suministrar la **"MANO DE OBRA PARA INSTALAR CUADRO DE TRANSFERENCIA PARA LAS PLANTAS DEL CENTRO DE SALUD DE OLA Y EL CENTRO MATERNO INFANTIL DE COCLESITO, INCLUYE MATRIALES"**, con un precio de referencia de **CATORCE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.14,552.00)**, documento que pretende adjudicar este procedimiento de selección de contratista de compra menor al ofertante **SANTIAGO ELIAS GONZALEZ CABALLERO**.

Presento salvamento de voto, debiendo insistir en el contenido de nuestro proyecto de Resolución para el **expediente 064-2020**, pues no compartimos el planteamiento expuesto en el contraproyecto de decisión preparado por el sustanciador, en base a las siguientes consideraciones:

La Publicación de un pliego de cargos dispone las reglas a seguir para poder escoger la propuesta que cumpla con las necesidades de cada institución, entonces el pliego de cargos del **acto público No. 2020-0-12-204-02-CM-007430**, proferido por el **MINISTERIO DE SALUD (REGIONAL DE SALUD DE COCLÉ)** para suministrar la **"MANO DE OBRA PARA INSTALAR CUADRO DE TRANSFERENCIA PARA LAS PLANTAS DEL CENTRO DE SALUD DE OLA Y EL CENTRO MATERNO INFANTIL DE COCLESITO, INCLUYE MATRIALES"** es entonces la fuerza vinculante tanto para la entidad que dirige el acto de selección de contratista como para los proponentes que participan en el acto público.

Lo anterior, se desvirtúa cuando dentro del pliego de cargos se plasman parámetros contrarios a lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, en cuanto a establecer reglas y disposiciones en el pliego de cargos contrarias a los preceptos y principios que en ella se establecen para evitar la exclusión, la arbitrariedad, la subjetividad, la discrecionalidad, promover la igualdad, la oportunidad y la libre concurrencia, entre otros, es decir que el pliego de cargos debe cumplir con lo preceptuado en nuestro ordenamiento jurídico por lo cual a pesar de que la entidad contratante confeccione el pliego de cargos este no puede tener reglas que transgredan los principios de la contratación pública.

En el expediente que nos ocupa se puede apreciar que los términos de referencia establecen dentro de los documentos obligatorios a presentar con la propuesta, la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, específicamente en el punto 6, contenido que transcribimos a continuación:



"Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registradas 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."

Lo antes transcrito nos obliga a mencionar que siempre hemos manifestado nuestra opinión en cuanto a que la Resolución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, no es vinculante, sin embargo, al requerirlo el pliego de cargos este documento debe ser aportado.

El contraproyecto presentado por el Despacho sustanciador, propone que no debe ser confirmada la decisión contenida en el **Cuadro de Cotizaciones 025 del 12 de agosto de 2020**, por medio de la cual se adjudicó el acto público **N°2020-0-12-204-02-CM-007430**, proferido por la **MINISTERIO DE SALUD (REGIONAL DE SALUD DE COCLÉ)** ya que **RICHA DE LA GUARDIA, S.A.** "no demostró la subordinación jurídica y económica de los ingenieros que aparecen registrados en la Resolución No. 0946 de 6 de agosto de, lo cual es indispensable de acuerdo a lo que demanda la Resolución No. JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, dictada por el Ministerio de Obras Públicas, pues, no se evidencia en el expediente administrativo in en el portal electrónico prueba que demuestre la subordinación jurídica ni mucho menos la dependencia económica, toda vez que las pautas en dicha actividad las delimita el Código de Trabajo con un contrato escrito y su debida copia en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral,..." (el subrayado es nuestro)

No compartimos el razonamiento anterior, esta posición la hemos manifestado, en decisiones anteriores, ya que la interpretación que se le otorga a la reglamentación descrita en el párrafo anterior, consideramos no se ajusta a la normativa existente en materia de contrataciones públicas. Aclaro que el pliego de cargos no solicita que el interesado deba presentar en su oferta muestras de subordinación jurídica ni económica de las personas que aparecen como idóneos para ejecutar la obra que pretende el Estado contratar. Este estrado solo debe ponderar tal situación cuando el pliego de cargos lo exija puesto que de otra forma estamos limitando la concurrencia al acto con este requisito. Con este criterio el Tribunal obliga a que las pequeñas empresas empleen ininterrumpidamente, pagar mensualmente, a profesionales técnicos en sus respectivas ramas y poder mantenerlos a disposición para poder contratar con el Estado, lo que consideramos una posición que permite la desigualdad, la injusticia y excluyente, puesto que una empresa que no mantenga la suficiente solvencia económica para mantener en planilla a un técnico contratado de planta, por no requerirlo siempre, no podrá competir con grandes y poderosas empresas que mantienen contratos por largos periodos de tiempo pues requieren diariamente de un servicio específico de un profesional técnico, es aquí donde debemos recordar el porqué de los principios y requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas para las compras menores.

El criterio descrito en el párrafo anterior puede aplicarse en actos públicos que por su naturaleza no se requiera de una liquidez económica fuerte por tratarse de proyectos de bajo costo, donde se le puede brindar la oportunidad a pequeñas empresas para que participen en actos públicos de compra menor con personal idóneo, lo cual contribuiría a cumplir con los principios de la ley de contrataciones públicas.

En cuanto a la certificación del Registro de Proponentes, mantengo mi criterio que la misma no es de obligatoria presentación, salvo que el pliego de cargos lo exija y en este caso no se solicitó. Para velar por el cumplimiento de este requisito cada institución debe solicitar su presentación en el pliego de cargos y en su defecto verificar el cumplimiento de este trámite con la Dirección de Contrataciones Públicas en caso de no solicitarlo en el pliego de cargos como requisito.

De mi consideración;



**José Aranda Ríos**

**Magistrado**



**Karen S. Solís M.**

**Secretaria General, Encargada**

*Fecha ut supra.*

