



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No: 287-2022

RECURRENTE: CORPORACIÓN CATARINO, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.056 del 23 de noviembre de 2022, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL IRMA DE LOURDES TZANETATOS) por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2022-1-10-0-08-CM-483192.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.278-2022-PLENO/TACP de 28 de diciembre de 2022
(Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, en concordancia con los artículos 238 y 240 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, (en lo sucesivo Decreto Ejecutivo No.439 de 2022), creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 27 de octubre de 2022, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o "PanamaCompra"), la Caja de Seguro Social (Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos), realizó el llamado al Acto Público No. 2022-1-10-0-08-CM-483192, para la adquisición de carros de distribución de comida de 16 y 10 bandejas, con precio de referencia estipulado en diecisiete mil treientos dieciocho balboas con setenta y cinco centésimos (B/. 17,318.75). (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal).
2. El 08 de noviembre de 2022, hasta las 11:00 a.m., se programó como fecha y hora para la presentación de las propuestas al acto público, mientras que la apertura se programó a partir de las 11:01 a.m., de ese mismo día, al cual participaron solo dos proponentes, a saber: **Brisial Corp.**, por el monto de trece mil setecientos veinte balboas (B/. 13,720.00) y **Corporación Catarino, S.A.**, por el monto de diecisiete mil doscientos cincuenta balboas (B/. 17,250.00).



3. El 11 de noviembre de 2022 se publicó en el sistema electrónico, el Acta de Apertura de Propuestas realizada el 08 de noviembre de 2022, precedida por Xiomara Díaz, cotizadora de la entidad, en la cual se dejó constancia de las propuestas recibidas con los montos ofertados, así como la revisión de los requerimientos del pliego de cargos aportados por cada participante.
4. Mediante el Cuadro de Cotizaciones No.056 del 23 de noviembre de 2022, la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Brisal Corp., por el monto de trece mil setecientos veinte balboas (B/. 13,720.00), al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos, además que ofertó el menor precio. (Ver foja 006-008 del expediente del Tribunal).
5. El 06 de diciembre de 2022, la empresa Corporación Catarino, S.A., (en lo sucesivo el recurrente, impugnante o parte actora), mediante apoderado especial, el licenciado Fernando Antonio Alemán Ortega, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones No.056 del 23 de noviembre de 2022, que adjudicó el acto público bajo estudio. (Ver fojas 009-016 del expediente del Tribunal).
6. Mediante Resolución No.229-2022/TACP de 7 de diciembre de 2022, debidamente publicada en el sistema electrónico, el magistrado sustanciador de la causa, una vez comprobado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió en sala unitaria a admitir el mismo, según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y su reglamentación. (Ver fojas 025-027 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

Del Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 010-012 del expediente jurídico, el recurrente solicita que se anule el cuadro de cotizaciones que adjudicó el acto público, al estimar que se dio en contravención a las normas de contratación pública y al pliego de cargos.

Entre los hechos fundamentales argumentados por la parte actora se sustentaron en los siguientes puntos:

1. El nombre que se le da al acta de revisión de los requisitos y especificaciones técnicas, no guarda relación con su contenido, por lo que imposibilita verificar los fundamentos evaluados por la entidad para beneficiar a la empresa adjudicada por supuestamente cumplir con el pliego de cargos.
2. La empresa adjudicada (Brisal Corp.) presentó incompleta la documentación requerida en el pliego de cargos, específicamente no aportó el certificado del fabricante como respaldo de los repuestos del equipo ofertado, el catálogo descriptivo del equipo a suministrar y la garantía del mantenimiento.
3. La segunda oferta propuesta por el recurrente (Corporación Catarino, S.A.) debió ser valorada por la entidad, a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos del pliego de cargos.
4. Por último, resaltó que su propuesta si cumple con los requisitos del pliego de cargos, por lo que solicita una vez se revise su propuesta, se le reestablezca el derecho con la adjudicación del acto público.



III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 15 de diciembre de 2022, la entidad publicó en el sistema electrónico el Informe de Conducta HIDELT-AL-DC-IC-001-2022, firmado por la licenciada Ana Patricia Cuestas Polanco, como Directora Nacional de Compras, donde hace un recuento de todas las actuaciones administrativas llevadas a cabo dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, desde su convocatoria hasta la adjudicación del acto público, refiriéndose a que *“La evaluación de las propuestas se llevó a cabo por personal idóneo, quienes aplicaron los criterios de verificación y evaluación contenidos en el pliego de cargos, y presentaron su respectivo informe; estableciendo que la propuesta de la empresa **BRISAL CORP.**, cumplía a cabalidad con los requisitos solicitados en el pliego de cargos; razón por la que se procedió a adjudicar el referido acto público a dicha empresa”*. (Ver fojas 029-030 y sus reversos del expediente del Tribunal).

En razón de la publicación del informe de conducta, la entidad aprovecho para publicar el Criterio Técnico de evaluación, relativa al procedimiento de selección de contratista, firmado por el licenciado Paul Francis como Nutricionista-dietista de dicho hospital, en donde señaló que las dos propuestas participantes cumplen con el pliego de cargos, sin embargo, de dicho informe no costó documentación que hubiera alertado respecto de la potencial necesidad de revisión de los requisitos contenidos en el pliego de cargos, frente a la documentación aportada por los participantes, y en ese sentido, es importante la evaluación de las propuestas en que se fundamenta la entidad para la adjudicación del acto público.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se exponen:

1. Procedimiento de Selección de Contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se orienta en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre 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.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento para la compra menor de carro de distribución de comida para el hospital, la modalidad de adjudicación se estableció 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 Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022, y en su defecto, adjudicar al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

2. Criterios de Interpretación

a. Constitucional

Siendo que la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, por lo que resaltamos el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual colige lo siguiente:

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

- 1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
- 2. El objeto del proceso es el **reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial**”. (La negrita es del Tribunal).

b. Legal

Según lo instituye la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

3. El Acto Administrativo Impugnado

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.056 del 23 de noviembre de 2022, por la cual la entidad adjudicó el Acto Público al proponente Brisial Corp., por el monto de trece mil setecientos veinte balboas (B/. 13,720.00), al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos. Veamos:

PROPUESTAS RECIBIDAS:		
Agregar Fila		
1	CORPORACIÓN CATARINO, S.A.	B/. 17,250.00
2	BRISIAL CORP	B/. 13,720.00

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente BRISIAL CORP. además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que esta entidad ha determinado adjudicar a la empresa BRISIAL CORP



Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, lo estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], el Licenciada Rita Saldaña Jefa del Departamento de Compras del Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas.

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-1-10-0-08-CM-483192 al proponente BRISIAL CCRP, por la suma de B/. 13,720.00.

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

Firma:

Nombre: Licenciada Rita Saldaña

Cargo: Jefa del Departamento de Compras del Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos mediante Resolución 22-5-2019-D.G

Pues bien, la entidad adjudicó al proponente que ofertó el precio más bajo, puesto que estimó que cumple con lo requerido en el pliego de cargos para esta contratación; sin detallar o argumentar las razones de cumplimiento.

Por su parte, el recurrente advierte que dicha propuesta incumple con cierta documentación solicitada, específicamente a lo relacionado con el certificado del fabricante como respaldo de los repuestos del equipo ofertado, al catálogo descriptivo del equipo a suministrar y a la garantía del mantenimiento.

En tanto, la entidad en su informe de conducta se refirió a que la evaluación de las propuestas se dio conforme los criterios contenidos en el pliego de cargos y por el personal idóneo, quien determinó los cumplimientos de los requisitos por parte de la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público.

En este tipo de procedimiento, ciertamente, si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todas las exigencias del pliego de cargos, procederá a su adjudicación en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual contendrá la información originada en el acto.

Así las cosas, corresponde el análisis de los hechos discutidos, con miras a evaluar a detalle de la validez de las propuestas presentadas, a fin de comprobar si efectivamente cumplieron con los requerimientos del pliego de cargo, en constatación con lo plasmado en las normas de contratación pública para la adjudicación del acto público, por lo que debemos atender los criterios para la selección de contratista.

4. Criterios de selección para la adjudicación del acto público

La declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas se encuentra regulada en el artículo 71 de la Ley 22 de 2006, el cual dispuso lo siguiente:

"Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de



selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

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

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa". (Lo resaltado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, se refiere al acto de adjudicación, demandando lo siguiente:

"Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) se procederá de la forma siguiente:

...

7. 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, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.
...". (Lo resaltado es del Tribunal).

Sobre la base de los artículos citados, corresponde hacer la valoración de las propuestas participantes en este acto público, iniciando con la de precio más bajo.

5. Análisis de las propuestas participantes

Conforme el Acta de apertura de propuestas, publicada el 11 de noviembre de 2022 en el sistema electrónico, al acto público bajo estudio se presentaron dos (2) propuestas a saber:



CORPORACION CATARINO,S.A.

Descripción del # Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1 Bandejas o fuentes domésticas	CARRO DE DISTRIBUCION DE COMIDA DE 16 BANDEJAS?	1	Unidad	Bandejas o fuentes domésticas	1	B/. 7,650.00	B/. 7,650.00	---
2 Bandejas o fuentes domésticas	CARRO DE DISTRIBUCION DE COMIDA DE 10 BANDEJAS.	2	Unidad	Bandejas o fuentes domésticas	2	B/. 4,800.00	B/. 9,600.00	---
								Impuestos B/. 0.00
								Sub Total B/. 17,250.00
								Total B/. 17,250.00

BRISIAL CORP

Ver Propuesta

Descripción del # Bien/Servicio/Obra	Especificaciones del Comprador	Cantidad Solicitada	Unidad de Medida	Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Monto Neto	Impuestos
1 Bandejas o fuentes domésticas	CARRO DE DISTRIBUCION DE COMIDA DE 16 BANDEJAS?	1	Unidad	Bandejas o fuentes domésticas	1	B/. 5,480.00	B/. 5,480.00	---
2 Bandejas o fuentes domésticas	CARRO DE DISTRIBUCION DE COMIDA DE 10 BANDEJAS.	2	Unidad	Bandejas o fuentes domésticas	2	B/. 4,120.00	B/. 8,240.00	---
								Impuestos B/. 0.00
								Sub Total B/. 13,720.00
								Total B/. 13,720.00

Ahora bien, el tema sustancial será determinar si la entidad, atendió los criterios señalados para la selección objetiva del contratista, y si se pronunció conforme al ordenamiento jurídico, cuya regla que prevalece para la adjudicación del acto público, es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, siempre que cumpla con a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.¹

Sobre la base de lo anterior, y que la entidad pese a manifestar que ambas propuestas cumplen con el pliego de cargos (Brisial Corp. y Corporación Catarino, S.A.), no presentó argumentación alguna respecto a la verificación de tales cumplimientos de las propuestas frente a los requerimientos del pliego de cargos, por lo que nos corresponde hacer la valoración de las propuestas, según su valor económico, iniciando con la de precio más bajo.

a. Propuesta de Brisial Corp.

La propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Brisial Corp., por el monto de trece mil setecientos veinte balboas (B/. 13,720.00), beneficiada con la adjudicación del acto público, cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico, donde se aprecian siete (7) archivos en formato pdf., tal como se muestra a continuación:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	Brisialcorp
Nombre de Usuario	Alvaro di Lorenzo
Fecha y Hora de Ingreso	07-11-2022 03:32 p.m.
Fecha y Hora de Recepción	07-11-2022 03:32 p.m.
Documentos Adjuntos	1. REGISTRO PUBLICO 12.07.22.pdf 2. CEDULA DE ALVARO notariada.pdf 3. P&S CSS 28.11.pdf 4. RENTA 20.11.pdf 5. MEDIDAS DE RETORSION 27.10.pdf 6. AVISO DE OPERACION NEW 2.pdf 7. HABILITACION PARA CONTRATAR tzanetatos 27.10.pdf
SubTotal	B/. 13,720.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 13,720.00



¹ Ver artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020.



Al adentrarnos a verificar dichos documentos, contrario a lo indicado por la entidad en el acta de revisión de los requisitos, en cuanto a que dicha propuesta aportó toda la documentación exigida, cuando ciertamente se pudo constatar que no cumple con el punto 8 y 9 del pliego de cargos, puesto que no aportó la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad, requisitos de obligatorio cumplimiento para el pliego de cargos, tal como lo exigió la entidad en el Capítulo II de las Condiciones Especiales (punto 7.9 y 7.10), así como se contempló en los modelos de formularios que se publicó con el pliego. Veamos:

Nº	Nombre documento	Subsancionable
8	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad. Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.	No
9	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No

Al resepto, debemos resaltar que la presentación de ambos requisitos están ligados básicamente a los principios que deben adherirse los proponentes. Primero los principios de sostenibilidad tienen como propósito que se acaten y respeten los términos y conductas que en toda relaciones comerciales el Estado espera mantener con los proveedores, y segundo, con el pacto de integridad sustancialmente se requiere que el proponente cumpla con lo normado en la Ley e incluso el pliego de cargos, en el sentido de presentar juramento a favor de los valores de transparencia y anticorrupción, con el ánimo de no permitir pagos ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato.

En esa línea de pensamientos, el proponente se encontraba en la obligación de verificar que la documentación aportada fuera conforme a los requerimientos exigidos; más aún, que los modelos o guías generales estandarizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), para los distintos procedimientos de selección, tienen la intensión que los mismos se desarrollen de una manera uniforme, manteniendo el mismo esquema o patrón, a fin de evitar confusión o dualidad de interpretaciones respecto a la verificación de los requerimientos, como es el caso de la carta de adhesión a principios de sostenibilidad y al pacto de integridad.

Por otra parte, de las constancias procesales en el expediente electrónico, tampoco constató el certificado del fabricante como respaldo de los repuestos del equipo ofertado, el catálogo descriptivo del equipo a suministrar, ni la garantía del mantenimiento periódico, tal como fue solicitado en el punto 1, 2 y 3 de los otros requisitos de participación del pliego de cargos. Veamos:

Otros requisitos		
1	La empresa debe presentar Certificación del Fabricante que cuenta con el respaldo de repuestos del equipo cotizado. (NO)	No
2	La empresa debe presentar catalogo descriptivo del equipo a Suministrar el idioma español (NO)	No
3	La empresa debe garantizar el mantenimiento periódico mientras dure la garantía de un año	No



Tengamos presente que la posibilidad de ver las propuestas en el sistema electrónico, se configura como un elemento probatorio con el que inicialmente se cuenta para verificar así el cumplimiento o no de las propuestas dentro de los diferentes actos públicos, y en este caso en particular, al ser aportada de forma incompleta, tal como lo advirtió el recurrente, no puede resultar favorecida con la adjudicación del acto público; puesto que no cumple con todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento, ni con los otros requisitos del pliego de cargos.

Así pues, las alegaciones del Informe de Conducta contradicen su propio acto, al verificar o evaluar de forma incompleta los requerimientos del pliego de cargos, a sabiendas que dicha empresa no aportó todos los documentos exigidos, situación que favoreció la adjudicación a una empresa que no cumple con el pliego de cargos, amén que según criterio técnico publicado junto con el informe de conducta el 15 de diciembre de 2022 en el sistema electrónico, ambos proponentes cumplieron con lo solicitado en el pliego de cargos.

De esta manera el artículo 2 de la ley 22 de 2006, que desarrolla algunos conceptos, en el numeral 36 define al pliego de cargos así:

" **Artículo 2. Glosario.** Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

...

36. *Pliego de cargos.* Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

..."

Igualmente, precisa referirnos al artículo 46 de la Ley 22 de 2006, según el cual todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos, sin objeciones ni restricciones. De ahí, que el proponente al momento de remitir su propuesta en el sistema electrónico del acto público bajo estudio, quedó obligado a presentar su propuesta, conforme queda exigida en el pliego de cargos, máxime que de ante mano tenía conocimiento sobre las reglas de participación.

En este caso, estimamos apropiado resaltar que ha sido norte de este Tribunal señalar en reiteradas ocasiones, la importancia del pliego de cargos, siendo 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 y mucho menos por la propia entidad que lo confeccionó, pretendiendo la adjudicación del acto público a una empresa que no se ajusta a lo establecido en el pliego de cargos.

Por su parte, el tratadista Roberto Dromi en su obra "Licitación Pública, nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, al señalar lo siguiente:

"Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den



precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco".² (El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, bien lo señala el Doctor José María Boquera, en su obra "La Selección de Contratista", señalando lo siguiente: *"...la observancia del pliego por parte del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función"*.³

Ante estas circunstancias, corresponde atender lo establecido en la regulación para las contrataciones menores, en cuanto a que en el supuesto que se determine que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, se procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo, así como continuamos.

b. Propuesta de Corporación Catarino, S.A.

La siguiente propuesta de precio más bajo la presentó la empresa recurrente (Corporación Catarino, S.A.), por el monto de diecisiete mil doscientos cincuenta balboas (B/. 17,250.00), cuya documentación se ubicó en el sistema electrónico.

De los archivos adjuntos a su propuesta se constató que los mismos correspondieron con todas las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, y así como lo exigido en el apartado de "Otros Requisitos", para el suministro del objeto contractual.

Ahora bien, luego de evaluar con cierta exhaustividad la propuesta del recurrente, el Tribunal debe coincidir con él, en cuanto a que **la adjudicación de este acto público debe recaer sobre su propuesta**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos llevara a considerar incumplimientos en lo ofertado por ésta para el objeto contractual.

Finalmente, culminada la valoración de las propuestas participantes, es menester dirigirnos directamente a las estimaciones que advirtió el recurrente en cuanto a que la actuación de la entidad fue contraria a los principios rectores de toda contratación pública.

6. Algunas consideraciones sobre la actuación de la entidad

El procedimiento de selección de contratista que atendemos para la compra menor de carro de distribución de comida, si bien permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras cumpliéndose con un mínimo de formalidades, no menos cierto es que la entidad debió ceñirse a la propia Ley 22 de 2006, su reglamentación y especialmente sin eludir a aquellos principios rectores del derecho administrativo, como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, a fin de garantizar una tutela administrativa efectiva a los administrados, el cual debe primar en toda contratación pública.

² Dromi, Roberto. Licitación Pública. Pag.263.

³ Boquera Oliver, José María. La Selección de Contratista. Pag.48.



En ese sentido, siendo que el acto impugnado mediante el cual se adjudicó el acto público de marras, careció de una adecuada revisión de las propuestas que permitiera la escogencia de aquella propuesta que ofrece mayores ventajas para el Estado y el interés público. Y es que, es una carga u obligación de las entidades, el resguardo correcto de las etapas o fases en los distintos actos de selección de contratista y de la importancia de cumplir con el debido proceso, sin realizar trámites distintos a los expresamente previstos en las normas que regulan la contratación pública, evitando así ocasionar perjuicios a los proponentes y a cada uno de los sujetos involucrados en el procedimiento.

Es por ello que instamos a la entidad a conducir los futuros procedimientos de selección de contratista apegado al procedimiento establecido en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, a fin de seleccionar al contratista de forma objetiva y justa, para sí adjudicar el acto público a la empresa que ciertamente cumpla con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos; asimismo de procurar motivar o sustentar sus actuaciones, brindando sus consideraciones en el respectivo informe de conducta, conforme lo señala el ordenamiento jurídico, puesto que en todo el recorrido procesal no existió constancia de la motivación o sustento respecto a la revisión de las propuestas, frente a los requerimientos del pliego de cargos, ya que solo se basó en indicar que las propuestas si cumple con lo solicitado.

La normativa vigente establece entre las obligaciones de las entidades contratantes, a cumplir con las normas, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, señalando 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).

De igual forma, resaltamos la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.



2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.... (El subrayado es del Tribunal).

A la par, el Principio del Debido Proceso, establecido en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006, señala lo siguiente:

“Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. **Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública** y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación. ...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

7. Decisión del Tribunal

Luego del estudio de las actuaciones surtidas por la entidad, en torno a la verificación de las propuestas nos parece que, en la presente causa, la entidad no verificó con celo y objetividad los documentos relativos a las propuestas presentadas en el sistema electrónico, lo que denota que no se actuó en estricto apego al valor constitucional traducido en el principio de eficacia de la función pública⁴, que demanda de todas las entidades, y aún más de aquellas que tienen la vocación de cumplir los más altos compromisos, como el de la salud, que se gestione con la mayor responsabilidad y con la finalidad de lograr que se satisfagan los intereses del Estado.

En atención a lo anteriormente expuesto, pasaremos a tomar nuestra decisión, en cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrece mayores ventajas para contratar, siendo la propuesta del recurrente quien satisfizo los requerimientos del pliego de cargos.

Es así que este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** los efectos del acto administrativo impugnado, proferido por la Caja de Seguro Social (Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos), y en su defecto restablecer el derecho vulnerado a la empresa Corporación Catarino, S.A., que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargo, 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:

⁴ Ver numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá.



“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 del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el recurrente, este Tribunal considera prudente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en su actuación 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: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No.056 del 23 de noviembre de 2022, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL IRMA DE LOURDES TZANETATOS) por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2022-1-10-0-08-CM-483192, por las razones motivadas.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2022-1-10-0-08-CM-483192, a la empresa CORPORACIÓN CATARINO, S.A., por el monto de diecisiete mil doscientos cincuenta balboas (B/. 17,250.00), por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No.000964668, expedida por Banistmo S.A., el 6 de diciembre de 2022, por la suma de mil setecientos treinta y uno con ochenta y ocho centésimos (B/. 1,731.88), según diligencia de consignación que reposa a folio 017 del expediente del Tribunal.

CUARTO: 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.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.287-2022, 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, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

