



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 297-2022

RECURRENTE: HOMBRES DE BLANCO CORP.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.208-SC-2022 de 30 de noviembre de 2022, emitida por el MUNICIPIO DE PANAMÁ, por la cual declara desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2022-5-76-0-08-LP-015604.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.010-2023-PLENO/TACP de 11 de enero de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS RELEVANTES:

1. Convocatoria del Acto Público

El 30 de agosto de 2022, el Municipio de Panamá (en adelante la entidad o Municipio), mediante Aviso de Convocatoria y Pliego de Cargos publicado, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2022-5-76-0-08-LP-015604, referente al servicio de limpieza y aseo en las oficinas del almacén central, el Centro de Recaudación Magna Corp., oficinas administrativas del Parque Municipal Summit y oficinas del taller y transporte liviano; cuyo precio de referencia se estableció en trecientos setenta y cuatro mil novecientos veintiocho balboas (B/. 374,928.00). (Ver fojas 002-007 del expediente del Tribunal).

La presentación de las propuestas se programó para el 26 de octubre de 2022, hasta las 10:00 a.m., y la apertura de las propuestas se estableció a partir de las 10:01 a.m.



2. Reunión previa y homologación

El 22 de septiembre de 2022, siendo las 10:30 a.m., se llevó a cabo la reunión previa y homologación correspondiente al acto público bajo estudio, presidida por la licenciada Gloria Donado, Jefa de la Subdirección de Compras; en aras de absolver las consultas y observaciones de los posibles proponentes, del cual se levantó un acta publicada en el sistema electrónico el 03 de octubre de 2022, donde se dejó constancia de los servidores públicos participantes y de los proponentes que acudieron a dicha reunión.

3. Adendas

El 03 de octubre de 2022, se publicó en el sistema electrónico, la Adenda No.1 que modificó ciertos requisitos al pliego de cargos, cuyo pliego consolidado fue publicado el 14 de octubre de 2022, fecha en que también se publicó la Adenda No.2, que modificó la fecha y hora de presentación de las propuestas para el 26 de octubre de 2022.

4. Acta de Apertura de las propuestas

El 26 de octubre de 2022, en la subdirección de Compras de la entidad, se realizó la apertura de las propuestas presentadas, presidido por la licenciada Gloria Donado, , de la cual dejó constancia del personal que participó por parte de la entidad y de la revisión de la documentación recibida por los dos (2) proponentes participantes, que exponemos en el siguiente cuadro:

No.	Proponentes	Hora	Formato [Propuesta Electrónica o Presencial]	Oferta	Aceptada/Rechazada de Plano
1	JOEL JEOVANNY SANTOS DELGADO	13-10-2022 12:58 p.m.	Electrónica	B/. 374,928.00	Aceptada
2	HOMBRES DE BLANCO CORP	25-10-2022 01:25 p.m	Electrónica	B/. 355,924.80	Aceptada

De igual forma, en dicha acta se dejó constancia como incidencias del acto público que el proponente Joel Jeovanny Santos Delgado, no adjuntó documentos con su propuesta.

5. Comisión Verificadora

Mediante Resolución No.SC-186 del 07 de octubre de 2022, publicada en el sistema electrónico el 28 de octubre de 2022, la entidad designó a los profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora correspondiente al presente acto público, de la siguiente manera:

RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Nombre	Cédula	Profesión	Idoneidad o Años de Experiencia
MARIA CRISTINA DE LEON DELGADO	6-72-453	Abogada	De 10 a 20 años de experiencia
LIZMARA ANRIA	8-809-1296	Ingeniera Ambiental	De 1 a 5 años de experiencia
DOLORES ALICIA GUERRA RODRÍGUEZ	4-141-664	Magistra en Administración de Empresas.	De 10 a 20 años de experiencia

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamá Compra”, junto con el informe de Comisión que sea presentado posteriormente.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE


JOSÉ LUIS FÁBREGA
Alcalde



Así mismo se publicó el 28 de octubre de 2022, el Acta de instalación de dicha comisión verificadora.

6. Informe de la Comisión Verificadora

Los miembros de la Comisión Verificadora, una vez instalados, procedieron a verificar primeramente la documentación aportada por el proponente que ofertó el precio más bajo, siendo Hombres de Blanco, Corp., por el monto de treientos treinta y cinco mil novecientos veinticuatro balboas con ochenta centésimos – B/. 355,924.80, determinando que la misma no cumplió con los requisitos del pliego de cargos, objetándosele, básicamente, tres requerimientos a saber:

- El desglose de precios no fue conforme el modelo de formulario anexo (punto 2 de los otros requisitos),
- No aportó el registro sanitario de todos los productos en lista propuestos (punto 12 de los otros requisitos),
- No hay correspondencia de la información proporcionada en el cronograma de ejecución con la información establecida en el plan de ejecución del servicio (punto 16 de los otros requisitos).

En cuanto al siguiente proponente con el precio más bajo (B/. 374,928.00 - Joel Jeovanny Santos Delgado), dicho informe precisó que no presentó ninguna de la documentación requerida en el pliego de cargos.

Siendo así, el 28 de octubre de 2022, los comisionados procedieron a emitir su Informe de Comisión, recomendando se declare desierto el acto público toda vez que las propuestas verificadas no cumplen el pliego de cargos.

No obstante, dicho informe de la Comisión fue objeto de observaciones realizada por la empresa recurrente (Hombres de Blanco, Corp.), publicada en el sistema electrónico el 02 de noviembre de 2022, dirigida a que se realizara una nueva valoración a su propuesta que fuera de forma objetiva y justa, puesto que consideró que cumplió con lo exigido en el pliego de cargos. Sin embargo, de las constancias procesales no se observó pronunciamiento formal por parte de la entidad.

7. Acción de Reclamo del Recurrente

El Informe de la Comisión Verificadora, fue objeto de Acción de Reclamos por parte del recurrente, publicada el 16 de noviembre de 2022 en el sistema electrónico, que entre sus pretensiones contempló se anule dicho informe, básicamente cuestionando los supuestos incumplimientos reprochados por los comisionados, referente al desglose de precios, el listado de los productos y el cronograma de ejecución aportados, manifestando que dichos requerimientos fueron aportados conforme, por lo que estimó de incongruente la valoración de los miembros de la comisión verificadora sobre su propuesta.

Dicha Acción de Reclamos fue admitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), mediante Resolución No. 1418-2022 del 18 de noviembre de 2022, y resuelta mediante Resolución No. 1446-2022 del 25 de noviembre de 2022, donde luego de verificar los hechos expuestos por el accionante se decidió confirmar el Informe de Comisión emitido el 28 de octubre de 2022.

Seguidamente, previa verificación del cumplimiento de lo normado, la entidad procedió a pronunciarse respecto al Acto Público de Selección de Contratista.



8. Resolución de la entidad

Mediante Resolución No.208-SC-2022 del 30 de noviembre de 2022, publicada en el sistema electrónico, la entidad resolvió declarar desierto el Acto Público de Selección de Contratista, con sustento en el Informe de los comisionados que valoraron que las propuestas participantes al acto público no cumplen los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (Ver fojas 008-009 del expediente del Tribunal).

No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como se muestra a continuación.

9. Recurso de Impugnación

El 14 de diciembre de 2022, el licenciado Ricardo Olson Morales, apoderado especial de la empresa Hombres de Blanco Corp., conforme poder general conferido mediante Escritura Pública No.13,482 del 7 de noviembre de 2022; presentó ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.208-SC-2022 del 30 de noviembre de 2022, por medio del cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista bajo estudio. (Ver fojas 010-018 del expediente del Tribunal).

10. Admisión del Recurso de Impugnación

Mediante Resolución No.237-2022/TACP de 15 de diciembre de 2022 (Admisión), publicada en el sistema electrónico el 16 de diciembre de 2022, el magistrado sustanciador, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, en sala unitaria admitió el mismo. (Ver fojas 037-039 del expediente del Tribunal).

11. Informe de Conducta de la entidad

El 27 de diciembre de 2022, la entidad publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta firmado por el señor Alcalde, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, desde su convocatoria hasta la declaratoria de desierto, atribuyendo su decisión a lo instruido por la DGCP en su Resolución No.1446-2022 del 25 de noviembre de 2022. (Ver fojas 042-043 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

Entre los hechos medulares que fundamenta el actor en el Recurso de Impugnación, resalta los siguientes:

1. La DGCP convalidó dos (2) puntos que fueron esgrimidos en la Acción de Reclamos interpuesta por el recurrente, referente al desglose de precios y al cronograma de ejecución, mismos que fueron objetados por los miembros de la Comisión Verificadora donde señalaron que no se cumplió con lo requerido en el pliego de cargos; cuando la propia DGCP al decidir dicha acción interpuesta, concluyó que tales requisitos fueron presentados conforme al pliego de cargos y los formularios anexos.
2. En cuanto al requisito No.12 de los otros requisitos del pliego de cargos, objetado por los comisionados, en cuanto a que no se presentó registros sanitarios de todos los productos enlistados que se utilizará para realizar la



limpieza, cuando específicamente el pliego de cargos en el punto 5 del capítulo III de las especificaciones técnicas en nada solicitó tal registro sanitario, por lo que resaltamos que solo se debía detallar la cantidad y la marca del producto; aunado al hecho que ciertos de los productos requeridos, como el cepillo de lavar inodoro y lavamanos, los guantes de látex y otros, cuya naturaleza no cuentan con registro sanitario. Igualmente, en el punto 10 se señaló que dichos productos serían verificados por el personal del Municipio antes de su uso, entendiéndose en la etapa contractual; estimando que existió incongruencia para este requerimiento, tal como lo pronunció también la DGCP.

3. La propuesta del recurrente cumple a cabalidad con todos los requisitos y condiciones del pliego de cargos para esta licitación, máxime que es la propuesta con el precio más bajo, y puesto que su descalificación por aquellos requisitos confusos e inciertos no son congruentes con las decisiones del Tribunal, así como también vulnera los derechos de dicha empresa.
4. Por último, solicita se revoque la decisión impugnada y se restablezca el derecho vulnerado con la adjudicación del acto público a la propuesta presentada por el recurrente por cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto lo anteriormente y en observancia al 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 explican:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 184 y 215 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos **para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas**, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...”. (La negrita es del Tribunal).

“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



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

“Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. (Lo subrayado es del Tribunal).

2. Procedimiento especialmente aplicable al Acto Público bajo estudio

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, el cual fue el sustento de la entidad para solicitar el servicio y dispone lo siguiente:

“Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

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

...

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

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

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En cuanto al criterio de selección instaurado para esta licitación pública, se estableció que será adjudicada al oferente que oferte el precio más bajo y que a la vez cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

De igual forma es de suma relevancia lo establecido en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que se refiere al *Principio de responsabilidades de los servidores públicos*, el cual resalta la responsabilidad de los servidores públicos que participan en los procedimientos de selección de contratista al momento de desempeñar sus funciones, tratándose en este caso de los integrantes de comisiones de evaluación, advirtiendo que los mismos están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos.



Pues bien, el acto acusado es la resolución que declaró desierto el acto público, basado en el Informe de la Comisión Verificadora, quien valoró que ninguna de las dos propuestas participantes cumplió el pliego de cargos. No obstante, dicha decisión fue objeto de impugnación, cuya estimación sustancial del recurrente se centra en los incumplimientos señalados por los comisionados en su informe, puesto que estima que su propuesta si cumple con todos los requerimientos exigidos por la entidad.

De la postura de los comisionados en este caso, aparentemente, entienden que su labor como técnicos idóneos se centra en la constatación formal de requerimientos del pliego de cargos, por lo que nos da ocasión para adentrarnos en esta delicada función de los comisionados, como colaboradores expertos de los entes de control de la contratación pública.

Así, lo esencial del control será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en el ordenamiento jurídico para declarar desierto el acto público; no sin antes referirnos al papel o competencias de la Comisión Verificadora, puesto que el informe de los comisionados influyó en la decisión de la entidad.

3. Competencias conferidas al Informe de la Comisión Verificadora

Resulta indispensable referirnos al papel de la comisión evaluadora o verificadora, puesto que el recurrente debatió el Informe de los comisionados, iniciando por su naturaleza jurídica.

a. Naturaleza Jurídica de la Comisión Evaluadora o Verificadora

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

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

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

...

...

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.



La comisión presentará su evaluación mediante un informe debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

Nuestra legislación establece que el Informe de la Comisión debe contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, siendo un elemento indispensable, y en este debe sustentar las razones por la cual forja su recomendación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a determinar en su dictamen que las propuestas participantes incumplieron con las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

Así pues, que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que, a su vez, debe redundar en la satisfacción del interés público.

b. Los Informes de Comisión natural o típicamente técnicos

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar, cuyos informes deben ser vistos como opiniones circunscritas a la evaluación de la calidad científica y profesional de las propuestas implicadas en un acto público determinado.

No obstante, ocasionalmente los comisionados se dan a la tarea de hacer análisis **simplemente formales** de las propuestas, en el sentido de limitarse a verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos por el Pliego de Cargos, como el caso que nos ocupa. En estos supuestos la Comisión cede su rol de evaluadora de exigencias técnicas, para convertirse en verificadora de requisitos; situación ésta que no está prevista en el ordenamiento legal, dado que, para la mera interpretación de la validez de los documentos presentados en la propuesta, los comisionados deberían hacerse auxiliar por la entidad, a través de la DGCP, cuya labor les permiten ser agentes de verificación formal de los requisitos.

En ese sentido, la ley panameña les da a los comisionados la facultad de ser agentes de verificación formal de los requisitos del pliego y según se ha dicho, la más importante labor, de brindar criterios técnicos; así sean agentes de simple verificación formal o evaluadores con criterio altamente técnicos, para el ordenamiento jurídico su rol en la contratación es fundamental.

c. Consecuencias jurídicas respecto a los informes de comisión.

Los informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar; visto que, en el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en el segundo, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios



u obras ofertados.

En otras palabras, cuando la labor de la comisión se circunscribe a una verificación de requisitos para la adjudicación, por ser meramente formal, se convierte en un acto preparatorio de la voluntad administrativa y, por tanto, el auténtico acto de la administración o decisión gubernativa pasa a ser lo actuado por el representante legal de la entidad o el funcionario en quien se delegue la competencia de adjudicación. El informe sería un antecedente de la adjudicación y el acto verdaderamente recurrible es la adjudicación misma, no el informe de la comisión.

En este sentido el informe no constituye un acto administrativo típico, por cuanto no contiene una expresión de voluntad de la administración para crear, modificar o extinguir un derecho, porque esa simple opinión formal no produce efecto jurídico directo alguno. En estas circunstancias el informe es un mero acto preparatorio.

Pues bien, según se ha visto, la actual controversia gira precisamente respecto a una evaluación formal relacionada a los documentos aportados para el servicio de limpieza requerido, más que de los contenidos técnicos comprendidos en los documentos de las propuestas; por lo que en atención al Principio de Motivación pasamos al estudio de los hechos discutidos y la postura de los comisionados, con miras a examinar las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público, a objeto de expresar la postura de este Tribunal.

4. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de menor precio

Tenemos que la decisión contenida en el acto administrativo impugnado (*Resolución No.208-SC-2022 del 30 de noviembre de 2022*) se sustentó en el Informe de la Comisión Verificadora del 28 de octubre de 2022, visible en el portal electrónico de *PanamaCompra*, donde se determinó que las dos propuestas participantes no cumplieron con los requisitos del pliego de cargos, por lo que se recomendó se declarar desierto el acto público en estudio.

Respecto a la propuesta presentada por el recurrente **Hombres de Blanco, Corp.**, quien ofertó el precio más bajo (B/. 355,924.80), los comisionados objetaron básicamente tres puntos de los requisitos de participación, que fueron: el desglose de precios (punto 2), el listado de los productos (punto 12) y el cronograma de ejecución (punto 16), señalando que no cumplieron con lo requerido en el pliego de cargos.

Por otra parte, sobre la propuesta presentada por el participante **Joel Jeovanny Santos Delgado**, quien ofertó la oferta de valor económico más alto: treientos setenta y cuatro mil novecientos veintiocho balboas (B/. 374,928.00), los comisionados verificaron que no aportó la documentación requerida en el pliego de cargos, tal como este Tribunal ha constatado.

En tanto el recurrente (Hombres de Blanco, Corp.), cuestionó la valoración que realizaron los miembros de la Comisión Verificadora nombrada para este acto público, respecto a su propuesta, estimando que vulneraron todos sus derechos, puesto que su propuesta si cumple con todos los requisitos y condiciones del pliego.

Sobre la base de éstos planteamientos, es menester dirigirnos a las actuaciones publicadas en el sistema electrónico (el expediente administrativo), sobre la verificación de la propuesta con el precio más bajo, específicamente sobre los puntos objetados, tal como se expone a continuación:



a. **Supuesto incumplimiento del Desglose de Precios (punto 2 de los otros requisitos)**

Según hemos expresado, la Comisión Verificadora abordó de incumplimiento el punto No.2 de los otros requisitos del pliego de cargos, señalando que no fue presentado conforme al formulario anexo por la entidad.

Al respecto del desglose de precios, revisemos lo solicitado en el punto No.2 de los otros requisitos:

Otros requisitos		
N°	Nombre documento	Subsanable
2	Desglose de Precio. El proponente debe presentar un desglose de precios, de conformidad con el Formulario establecido en el Capítulo IV del Pliego de Cargos y firmado por el Representante Legal o su Apoderado Legal.	No

Precisamente dicho requerimiento exigió la presentación del desglose de precios de conformidad con el formulario que reposa en el Capítulo IV del pliego de cargos, y con la firma del representante legal o su apoderado legal, sin mayores detalles que presentar; así que revisemos dicho formulario:

FORMULARIO

DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, ____ de ____ de 20__

[Representante legal de la entidad licitante]

Señor _____ [Cargo del Representante Legal]

En referencia al acto público No. _____, para la [objeto contractual], se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

[Bien/Servicio/Actividad]	Detalle [Conforme a la naturaleza del contrato]	Cantidad [Cuando aplique]	Unidad de Medida [Cuando aplique]	P.Unitario	Total
1.					
2.					
3.					
				ITBMS [Cuando aplique]	B/.

[Indicar si aplica exoneración de impuestos]
[Señalar cualquier condición que aplique a la descripción, del bien, servicio, actividad. Por ejemplo, en materia de suministro la indicación de marca, fabricante y país de origen]

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de _____, hoy _____, de _____ de 20__.

Nombre del Representante Legal/Apoderado
Cédula o Pasaporte No. _____
(Nombre del Proponente)

Firma _____

Ahora bien, al remitirnos a la propuesta de este participante y analizar el desglose de precios aportado con fecha 14 de octubre de 2022, ciertamente se observó que el mismo detalló el servicio ofertado conforme el objeto contractual, con la cantidad y unidad de medida requeridas, así como señaló el precio unitario y el precio final, el cual está firmado por el señor Rubén Daniel Arguelles Sánchez, como representante legal de la empresa, por lo que este Tribunal estima que correspondió con lo requerido en el pliego de cargos. Veamos:



DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá 14 de octubre de 2022.

Ing. José Luis Fábrega Polleri
Alcalde
Municipio de Panamá
E.S.D.

Señor Alcalde:

En referencia al acto público No. 2022-5-76-0-08-LP-015604, para la al "SERVICIO DE LIMPIEZA Y ASEO EN LAS OFICINAS DEL ALMACÉN CENTRAL, CENTRO DE RECAUDACIÓN MAGNA CORP, OFICINAS ADMINISTRATIVAS DEL PARQUE MUNICIPAL SUMMIT Y OFICINAS DEL TALLER Y TRANSPORTE LIVIANO", se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

(Bien/Servicio/Actividad)	Detalle (Conforme a la naturaleza del contrato)	Cantidad (Cuando Aplique)	Unidad de Medida (Cuando Aplique)	P. Unitario	Total
1	SERVICIO DE LIMPIEZA Y ASEO EN LAS OFICINAS DEL ALMACÉN CENTRAL, CENTRO DE RECAUDACIÓN MAGNA CORP, OFICINAS ADMINISTRATIVAS DEL PARQUE MUNICIPAL SUMMIT Y OFICINAS DEL TALLER Y TRANSPORTE LIVIANO	24	Meses	B/.13,860.00	B/.332,640.00
Subtotal					B/.332,640.00
Itbms					B/.23,284.80
Total					B/.355,924.80.

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 14 de octubre de 2022.


Rubén Daniel Argüelles Sánchez
Cédula No.8-838-1942
Representante Legal


Hombres de Blanco Corp.
Panamá.
+507 308 6044

Frente a los incumplimientos abordados por los comisionados, en contraste con lo aportado por el recurrente, ciertamente no compartimos la postura sobre la valoración para este punto, puesto que somos de la opinión que no se observó incumplimiento, tal como lo menciona el recurrente en su escrito, puesto que en el formulario se detalló lo requerido por el pliego de cargos, amén que el informe de la comisión no motivó en debida forma su argumento en el cual sustenta o se deba tal incumplimiento.

Sobre este contexto, ciertamente apreciamos que los comisionados fueron muy formalistas en la valoración del punto 2 de los requisitos de participación, olvidando que la labor de evaluación o verificación también incluye el análisis técnico de la información y documentos que suministran los proponentes, a fin de que esta sea conforme con el objeto del acto público; máxime que los términos de referencia del pliego consolidado, en el Capítulo II, punto 11.11 de las condiciones especiales, así como el Capítulo IV de los modelos, formularios e instructivo, sólo se exigió la presentación del desglose de precios conforme con el formulario, sin mayores detalles que la presentación, por lo que debieron circunscribirse a tales condiciones del pliego de cargos.

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 del desglose de precios.

En todo caso si la entidad requería información adicional para la satisfacción de dicho requisito, la misma debió formar parte del pliego de condiciones, a fin de que lo aportado fuera correcto, completo y no discrecional, dejando a merced de los



participantes su interpretación.

b. Supuesto incumplimiento del Listado de Productos (punto 12 de los otros requisitos)

Otro incumplimiento señalado por los comisionados en su informe de verificación sobre la propuesta de menor precio fue sobre el punto 12 de los otros requisitos del pliego de cargos, puesto que confrontaron que dicho proponente no aportó los registros sanitarios de todos los productos propuestos para ser usados en el servicio requerido, por lo que en ese menester nos dirigimos a revisar lo requerido en el pliego de condiciones. Veamos:

Otros requisitos		
Nº	Nombre documento	Subsanable
12	<u>Listado de Productos.</u> El proponente deberá presentar un listado de productos los cuales propone a ser usados para la realización de los servicios de limpieza. En dicho listado debe indicarse para que área o actividad esta propuesto el productos, deberá adjuntar la ficha técnica de cada uno de los productos enlistado así como el respectivo registro sanitario que utilizara mensualmente y son necesarios para realizar la limpieza, el mismo. (Se debe detallar la cantidad y la marca del producto).	No

Concretamente se entiende del pliego de cargos que todo proponente debía presentar un listado de los productos que propone a ser utilizados en el servicio de limpieza y aseo requerido por la entidad para sus oficinas, indicando además el área o actividad para lo cual propone dichos productos, así como también adjuntar la ficha técnica de cada uno de los productos enlistados, con su respectivo registro sanitario; y así debió ser presentado por el proponente.

Del análisis de los archivos pdf., de la propuesta ubicada en el portal electrónico, claramente se constató el listado de todos los productos que propuso el recurrente para llevar a cabo el objeto contractual, con el detalle del servicio o actividad donde serán utilizados, así como indicó la cantidad a requerimiento de la entidad; además aportó la ficha técnica de cada producto, algunos con su hoja de seguridad y otros con la inscripción del producto ante el departamento de protección de alimentos del Ministerio de Salud, con su respectiva fecha de caducidad.

Al respecto, vale la pena hacer la aclaración que el documento de inscripción de ciertos productos ante el departamento de protección de alimentos del Ministerio de Salud, que se aportó, dicho documento no es un registro sanitario como se hace constar el propio documento, por lo que no se puede suplir esta inscripción sanitaria para la aceptación del requerimiento de registro sanitario, por tratarse de documentos distintos con efectos diferentes.

En otras palabras, tal como observaron los propios comisionados, no se evidenció los correspondientes registros sanitarios de los productos ofertados, tal como se requirió en el pliego de cargos; sin embargo, pese a que sólo dos productos hicieron mención de un número de registro sanitario, como lo fue el cloro líquido de Multiquímicos, S.A. – con registro sanitario No.103530 y el germicida limpiador tipo industrial Germisar 2.75 – con registro sanitario No.660169 con poca claridad de lectura; el documento en sí (registro sanitario), no se ubicó como tal dentro de su propuesta, ni aquellos registros sanitarios de los demás productos que lo ameritaban y que debió ser presentado por el proponente. Ahora bien, el recurrente argumenta que, en cuanto a que el pliego de cargos presentó incongruencia en el punto 12 de los otros requisitos, con el punto 5 del



capítulo III de las especificaciones técnicas referente al listado mínimo de insumos, no se solicitó tal registro sanitario, y resaltando el hecho que ciertos productos en lista no cuentan con registro sanitario.

Al respecto, debemos advertir que ciertamente el punto 5, señaló los insumos que debe contar como mínimo el contratista para utilizar mensualmente en el servicio de limpieza requerido, sin embargo, nótese que dicha exigencia se refiere al contratista, es decir al proponente seleccionado, por lo que dicho argumento no prospera en esta oportunidad, máxime que dicho listado un marco de referencia de los insumos mínimos con el que se debe contar, tal como se muestra a continuación:

5. LISTADO MÍNIMO DE INSUMOS REQUERIDOS.

El contratista debe contar como mínimo con los siguientes insumos para realizar el servicio:

1. Líquido para remover manchas.
2. Jabón de lavar (para limpiar los paños que utilizan).
3. Líquido desodorizante.
4. Jabón de mano para colocar en los baños.
5. Removedor de sarro.
6. Cepillo de lavar inodoro y lavamanos (Para cada uso).
7. Guantes de látex (nitrilo).
8. Jabón de lavaplatos y esponjas para el área de la cafetería.
9. Líquido limpia vidrios para las ventanas y espejos.
10. Desinfectantes de baños, pisos.
11. Papel higiénico.
12. Papel toalla.
13. Aromatizantes ambientales.
14. Pastillas para uriniales
15. Etc.

El contratista debe incorporar en su propuesta un listado de los productos que utilizara mensualmente y son necesarios para realizar la limpieza, el mismo debe detallar la cantidad y la marca del producto.

En este punto es importante dejar por sentado el hecho que el requisito 12 en comento se refiera al listado de los productos, obviamente entendiéndose la presentación del registro sanitario de aquellos productos que por su naturaleza así lo requieran, lo cual lo hace vinculante, es decir, de obligatorio cumplimiento para el servicio de limpieza requerido por la entidad.

En otras palabras, no es aceptable tomar como válido una documentación incompleta requerida en el punto en debate; cuando ciertamente de la valoración de la documentación aportada, se constata que no cumple con las formalidades requeridas en ese punto, tal como fue valorada y reconocida por los propios miembros de la Comisión Verificadora, cuando el proponente se encontraba en la obligación de verificar que la documentación aportada fuera conforme a los requerimientos exigidos, dado que toda propuesta debe ser revisada desde la perspectiva integral y no sobre la base de una sola documentación, existiendo claramente la intención inequívoca del recurrente al pensar que no debió aportar los registros sanitarios solicitados en el punto de debate.

c. Supuesto incumplimiento del Cronograma de Ejecución (punto 16 de los otros requisitos)

La Comisión Verificadora también cuestionó al recurrente como incumplimiento el punto 16 de los otros requisitos del pliego de cargos, al valorar que no había correspondencia de la información proporcionada en el cronograma de ejecución con la información establecida en el plan de ejecución del servicio, por lo que primeramente observamos lo requerido en este punto:



Otros requisitos		
N°	Nombre documento	Subsanable
16	Cronograma de Ejecución. El proponente deberá presentar un cronograma con desglose mensual de realización del servicio que incluya toda la duración del contrato en Project o software similar de planificación de proyectos, firmado por el representante legal. El mismo debe coincidir en secuencia con las actividades y áreas descritas en el desglose de precios de la propuesta y lo descrito en el pliego de cargos. Este documento deberá tener una fecha de expedición con posterioridad a la publicación del aviso de convocatoria del acto público.	No

Entendemos que los proponentes debieron aportar un cronograma con desglose mensual de realización del servicio que incluyera toda la duración del contrato, en proyecto software de planificación de proyectos, firmado por el representante legal, que coincidiera con las actividades y áreas descritas en el desglose de precios de su propuesta y lo descrito en el pliego de cargos.

Al remitirnos a la propuesta del recurrente y analizar el cronograma de ejecución aportado, se apreció que el mismo contó con la descripción de las tareas o actividades a realizarse en las diferentes oficinas descritas para el objeto contractual, con la duración del mismo, fecha de inicio y final del servicio a prestar, debidamente firmado por el representante legal de la empresa, conforme lo establecido en el pliego de cargos.

Frente a lo anterior, este Tribunal no comparte el criterio de los distinguidos comisionados en relación con este incumplimiento que observó, puesto que se constató de la documentación aportada por el recurrente ciertamente correspondió a lo requerido en el pliego de cargos, sin embargo, los comisionados lo señalaron como incumplimientos, por lo que corroboramos también la tesis del exceso de formalidad del numeral 16 de los otros requisitos, al exigir que la información proporcionada en el cronograma de ejecución fuera correspondiente con la información establecida en el plan de ejecución del servicio, cuando el pliego de cargos en nada abordó sobre la similitud con el plan de ejecución, sino más bien se refirió a que el mismo debía coincidir con las actividades y áreas descritas en el desglose de precios de su propuesta y lo descrito en el pliego de cargos, tal como fue aportado en la propuesta.

5. Algunas consideraciones sobre la actuación de los comisionados

Tal como ya se expuso, la tarea encomendada a los comisionados, conlleva el examen integral del contenido sustancial de toda la documentación aportada por los proponentes, que va más allá del simple cotejo, ajustándose a lo que demanda el pliego de cargos, haciendo prevalecer los principios generales de la contratación pública.

En todo caso, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado. Así pues, los informes son instrumentos para un fin superior, que no es más que el de la satisfacción de intereses públicos.

Sobre este contexto, en cuanto a las observaciones realizadas sobre la propuesta con el precio más bajo, ciertamente este Tribunal aprecia que los comisionados fueron muy formalistas en la valoración únicamente de los puntos 2 y 16 de los requisitos de participación, al exponer un razonamiento contrario al criterio que en efecto este Tribunal ha manifestado. Pese a ello, tal como fue valorada y reconocida



por los propios miembros de la Comisión Verificadora, en su Informe de Comisión de fecha 28 de octubre de 2022, compartimos el criterio que **dicha propuesta no cumplió a cabalidad con el punto 12 de los otros requisitos**, puesto que no aportó los registros sanitarios de los productos ofertados; siendo competencia exclusiva de los comisionados la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que ha sido la propia comisión, amparada por la facultad que la ley le otorga, la cual dispuso su recomendación para declarar desierto el acto público, conforme las consideraciones plasmadas en su informe.

En esta oportunidad, 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.

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.

Debemos tener presente que, en este tipo de procedimiento, la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, **siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos**, cuya reglamentación se ubica en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020.

Por otra parte, resulta oportuno expresar que es cierto que el Tribunal debe evaluar y responder todas las pretensiones planteadas por los impugnantes, sin embargo, quien acciona la vía recursiva tiene la carga de argumentar y probar fehacientemente sus alegaciones y el error manifiesto en la emisión del acto de la Administración, a objeto de obtener en derecho un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo motivaron a interponer el recurso de impugnación.

Ahora bien, despejadas las presuntas contradicciones en esta causa, en torno al cumplimiento del pliego de cargos, se aprecia que no le asiste la razón al impugnante por las razones ya motivadas, por lo que corresponde pronunciarnos sobre nuestra decisión.

6. Decisión del Tribunal

En aplicación a los postulados de transparencia, como medios de resguardo de la actuación administrativa, toda entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al procedimiento ceñido en las normas, y si considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la Ley, adjudicará o **declara desierto** el acto público de selección de contratista; por lo que en este sentido, este Tribunal actúa en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña, de asegurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación.



“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 cinco 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. ...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión de que no existe mérito para revocar los efectos de la resolución impugnada, en virtud de las consideraciones vertidas en el análisis integral de las actuaciones contentivas del acto bajo estudio, por lo que concluimos que lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.208-SC-2022 de 30 de noviembre de 2022, emitida por el MUNICIPIO DE PANAMÁ, por la cual declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2022-5-76-0-08-LP-015604, por las razones expuestas en la parte motiva de la resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente de la Fianza de Impugnación No.04-09-43099-0, expedida por Aliado Seguros, S.A., el 13 de diciembre de 2022, por la suma de treinta y siete mil cuatrocientos noventa y tres balboas (B/. 37,493.00), según Diligencia de Consignación que reposa a folio 030 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.297-2022, 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 y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

