



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 175-2021

RECORRENTE: SECOFANSA (SERVICIOS Y CONSTRUCCIONES FAN, S.A.)

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.OEP-COMP.034-2021 de 19 de noviembre de 2021 emitida por la Universidad de Panamá, por la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN N°001-2021-Pleno/TACP de 6 de enero de 2022.
(Medida Previa)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el 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.

En el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto Ejecutivo 439 de 2020), que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, concretamente en los artículos del 238 al 246, se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*).

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de septiembre de 2021, la Oficina Ejecutora de Programas de la Universidad de Panamá (UP o la entidad) realizó la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855, para el *"Estudio, diseño, construcción, suministro e instalación de nuevo elevador semipanorámico para el Edificio C-1, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad (Material y Mano de obra)"*, a través de *PanamaCompra*.
2. El precio de referencia fue establecido en doscientos cincuenta y tres mil trescientos setenta y cuatro balboas (B/. 253,374.00).



- 3. La celebración del acto público se programó para el 11 de octubre de 2021, con la apertura de propuestas a las 10:01 a. m.
- 4. El 11 de octubre de 2021, la entidad publicó el Acta de Apertura de Propuestas en *PanamaCompra*, en la que dejó constancia de la participación de tres proponentes, a saber:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
37517-17-267740-78	Servicios y Construcciones Fan, S.A.	11-10-2021 09:38 a.m.	238,882.85
34359-49-255776-12	REPRESENTACIONES Y SERVICIOS ARO, S.A	11-10-2021 09:45 a.m.	228,800.00
63288-38-354633-22	CONSTRUCTORA MERCOSUR, S.A.	11-10-2021 09:58 a.m.	249,806.90

- 5. En dicha Acta de Apertura de Propuestas se plasmaron las observaciones a documentos presentados con las propuestas de SECOFANSA (Servicios y Construcciones Fan, S.A.) y de Representaciones y Servicios ARO, S.A., con el propósito de que estas procedieran con las respectivas subsanaciones.
- 6. Ambos proponentes enmendaron la documentación, tal como consta en el Informe de Subsanción de Documentos, calendado y publicado el 14 de octubre de 2021.
- 7. Posteriormente, los Comisionados designados por la UP emitieron su dictamen, a través del Informe de Comisión Verificadora, fechado 14 de octubre de 2021 y publicado en el sistema electrónico el 20 de octubre de 2021, en el que recomendaron adjudicar el acto público a la empresa Representaciones y Servicios ARO, S.A., toda vez que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos y ofertó el precio más bajo.
- 8. Ante la recomendación de dicho Informe, SECOFANSA (Servicios y Construcciones Fan, S.A.) presentó observaciones, las cuales fueron acogidas por la UP. En consecuencia, la entidad profirió la Resolución No. OEP-COMP-031-2021 de 26 de octubre de 2021, por la cual anuló parcialmente el Informe de Comisión Verificadora y ordenó, a la misma Comisión, un nuevo análisis de las propuestas presentadas por los proponentes.
- 9. En acatamiento a la decisión de la entidad licitante, la Comisión elaboró un Nuevo Informe de Comisión Verificadora, calendado 1 de noviembre de 2021, mediante el cual recomendó declarar desierto el acto público, porque ninguna de las propuestas cumplía con los requisitos del pliego de cargos.
- 10. Luego, la UP expidió la Resolución No.OEP-COMP.034-2021 de 19 de noviembre de 2021, por la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855, fundamentándose en el último Informe de Comisión.
- 11.El licenciado Raúl Rojer, actuando en calidad de apoderado especial de SECOFANSA (Servicios Y Construcciones Fan, S.A.), presentó Recurso de Impugnación (visible de foja 013 a foja 022 del expediente jurídico de este Tribunal) el 1 de diciembre de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, en contra de la Resolución No.OEP-COMP.034-2021 de 19 de noviembre de 2021.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución N°156-2021/TACP de 2 de diciembre de 2021 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 3 de diciembre del año en curso.



III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo basándose en lo siguiente:

1. La Comisión Evaluadora descalificó su propuesta por una errónea apreciación respecto de las capacidades del arquitecto que presentó, como parte del personal clave, y por un ejercicio aritmético que no varía el monto total de su oferta.
2. Considera que la Comisión desatendió el contenido de la Resolución N°191 de 11 de enero de 1984 de la Junta de Ingeniería y Arquitectura, a través de la cual se reglamentan las funciones correspondientes al título de arquitecto estructural; así como también desconoce la aplicación y obligatoriedad de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura; toda vez que *“tanto la arquitectura como la arquitectura estructural pueden ser ocupadas para el acto público que nos ocupa, pues lo cierto es que el personal propuesto cumple integralmente con lo que exige el Pliego de Cargos”*.
3. En lo concerniente al Desglose de Precios, la recurrente manifiesta que su propuesta fue descartada *“con motivo de que existe una supuesta incongruencia con el formato utilizado, sin embargo, el formato proporcionado, específicamente para el numeral 3.5 se proporciona en base a 3 decimales, situación que el mismo Pliego de Cargos no permite”*.
4. En su explicación, detalla que, en el modelo suministrado por la entidad, el rubro identificado como Actividad 1.5 establece una cantidad de 0.945; y que:

«... el sistema “PanamaCompra”, al momento de publicar la oferta no permite colocar más de dos decimales, por lo que, ante las incongruencias del Pliego de Cargos, tuvimos que realizar la aritmética del renglón en base al modelo proporcionado (0.945), pero colocando el valor redondeado (0.95). Así las cosas, vemos que el precio ofertado por nuestra empresa para la actividad 3.5 es correcta, veamos: ...

Por lo que $0.945 \times 1,125.45 = 1,063.55$.

Siendo un brevatio (sic) de lo explicado, que no debe entenderse que existe un error aritmético de nuestra propuesta, sino que nos hemos ceñido 100% al formulario de desglose de precios y así lo demuestra nuestra Propuesta.

...

Así mismo, incluso con las fallas y discrepancias que posee el Pliego de Cargos para el renglón 3.5 del desglose de precios, el precio de nuestra representada NO SE DISTORSIONA, pues ha sido efectuada en base a lo que expresamente exige el Pliego de Cargos».

5. En su escrito, el apoderado especial de la impugnante reiteró lo expresado en sus observaciones al primer Informe de Comisión, señalando que la marca de elevadores propuesta por la empresa Representaciones y Servicios ARO, S.A., no coincide con la Carta de Distribuidor Autorizado suministrada para este acto público.

La parte actora finalizó su escrito solicitando a este Tribunal que revoque la Resolución No.OEP-COMP.034-2021 de 19 de noviembre de 2021, por la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855; y se designen nuevos Comisionados para la elaboración de un Nuevo Informe de Comisión Verificadora.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 9 de diciembre de 2021, la UP publicó en *PanamaCompra*, la Nota OEP-411-2021, de igual fecha, que contiene el Informe de Conducta suscrito por el Director de la Oficina



Ejecutora de Programas de dicha casa de estudios, escrito que también reposa de foja 051 a 054 del expediente jurídico.

En su Informe de Conducta, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la declaratoria de desierto del acto público, destacando que se ha cumplido a cabalidad con las disposiciones de la Ley 22 de 2006, por lo que solicitó a esta Colegiatura que confirme lo actuado.

V. PRUEBA DE INFORME

Por medio de la Resolución N°028-2021/TACP de 22 de diciembre de 2021 (Prueba), publicada en el sistema electrónico en igual fecha, el Magistrado Sustanciador ordenó Prueba de Informe, en el sentido de solicitar al Ministerio de la Presidencia que, a través de un profesional idóneo, respondiera ciertas preguntas que se estiman esenciales para dilucidar el caso que nos ocupa.

Posteriormente, tal como consta en *PanamaCompra* y el expediente jurídico (fojas 087 a 089), el 30 de diciembre de 2021, mediante Nota N°MIPRE-2021-0049454, calendada 29 de diciembre del año en curso, el Ministerio de la Presidencia remitió la prueba de informe requerida, elaborada por el ingeniero Alberto Ostía Pérez, Director de Innovación y Tecnología de dicha institución, quien contestó la mayoría de nuestras interrogantes, de la siguiente forma:

"a. Si Lift Elevators Imca sl., tiene su propia página web original.

R:/ Se nos indicó que el dominio a revisar corresponde a <https://imcaelevacion.es/>, motivo por el cual podemos decir que Lift Elevators Imca sí cuenta con su propia página web.

b. En caso de que la respuesta al cuestionamiento anterior sea positiva, sírvase indicar de cuándo data la última actualización de dicha página.

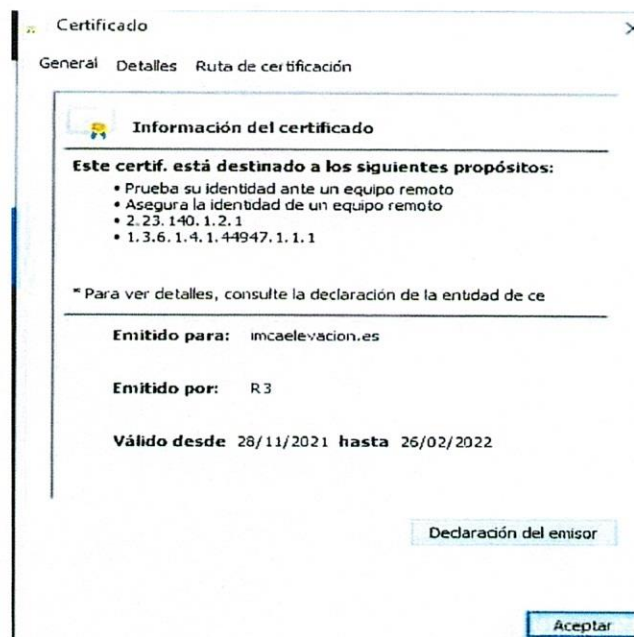
R:/ Las publicaciones realizadas en el sitio web carecen de fecha de publicación y/o actualización.

c. La potencial robustez de la página web encontrada.

R:/ El sitio web cuenta con un certificado SSL generado por Let's Encrypt.

d. Si dicho sitio web es auténtico o si puede establecer alguna suplantación (clonación) de la referida página.

R:/ La identidad establecida por el certificado de seguridad encontrado nos indica que fue emitido para imcaelevaciones.es.





e. Si la página hallada tiene vínculos con el sitio web de la empresa propietaria de la marca KOYO.

R:/ En la página web suministrada para la revisión, no se encontraron vínculos de la marca KOYO.

f. Si la última actualización del sitio web de Lift Elevators Imca sl. hace referencias a la marca KOYO.

R:/ No existen fechas de actualización en el sitio y no se encontraron vínculos de la marca KOYO.

g. Si existen enlaces o hipervínculos entre las páginas de Lift Elevators Imca sl y la empresa china propietaria de la marca KOYO.

R:/ No se nos facilitó la dirección del sitio web de la empresa China propietaria de la marca KOYO, por esto no podemos establecer si existen o no enlaces entre estas dos páginas.

h. Si el sitio o página web del fabricante de Lift Elevators Imca sl corresponde o no a la página web de algún distribuidor de la marca KOYO.

R:/ No se encontró información de la marca Koyo en la página web de Lift Elevators Imca sl.

i. ¿Cuál es la página oficial del fabricante de elevadores KOYO, modelo SCM?

R:/ Desconocemos cuál es la página oficial de la empresa China propietaria de la marca KOYO.

j. ¿La empresa panameña Elevadores Panamericanos, S.A. (IMCALIFT) posee una página web original y propia?

R:/ Sí, en la nota que ellos enviaron se encuentra el dominio <http://www.elevadorespanamericanos.com>, dicho dominio redirecciona hacia el sitio web: <https://imcaelevacion.com.pa>

Nombre del Dominio: imcaelevacion.com.pa

- Nombre del Servidor Primario: ns1941.webempresa.eu
- Nombre del Servidor Secundario: ns1942.webempresa.eu
- Nombre del Servidor Primario en IPv6:
- Organización: ELEVADORES PANAMERICANOS SA
- Contacto Administrativo: INIGO VILLANUEVA GARCIA
- Email: publicidad@imcaelevacion.es
- Contacto Técnico: INIGO VILLANUEVA GARCIA
- Email: publicidad@imcaelevacion.es
- Contacto Financiero: INIGO VILLANUEVA GARCIA
- Email: publicidad@imcaelevacion.es
- Fecha de Creación: 2019-03-18
- Fecha de Renovación: 2022-03-18
- Fecha de Última Actualización: 2021-10-25

Información obtenida de Nic Panamá, <https://nic.pa>

k. De ser afirmativa su respuesta anterior, por favor díganos si el sitio web de la empresa panameña Elevadores Panamericanos, S.A. (IMCALIFT), presenta algún vínculo o hipervínculo con alguna página web de la fabricante española Lift Elevators Imca sl o la fábrica china de la marca KOYO".

Así las cosas, de la opinión profesional antes transcrita se concluye que:

1. La página web de la empresa Lift Elevators Imca sl. es <https://imcaelevacion.es>, el cual **no** posee vínculos con la marca KOYO.
2. La empresa panameña Elevadores Panamericanos, S.A. (IMCALIFT) tiene vínculo comercial con Lift Elevators Imca sl, toda vez que en su sitio web se halla un enlace a la página <https://imcaelevacion.com.pa>



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

Cumpliendo con lo establecido en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que seguidamente se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa se desarrolla bajo la modalidad de Licitación Pública, regulado en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas frente a estos procedimientos. Veamos:

“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:

1. ...
 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.
 9. Si la comisión verificadora 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 evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando 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.
- ...”. (El subrayado es del Tribunal).

Esta instancia administrativa tiene la obligación de examinar las diversas condiciones de índole jurídica, por lo que nos corresponde dilucidar los hechos que dieron origen a esta causa, en virtud del análisis de las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público.

2. Hechos y actuaciones administrativas relevantes

De conformidad con el Acta de Apertura de Propuestas, visible en el portal electrónico, el 11 de octubre de 2021 se efectuó la apertura de las propuestas participantes, en la Oficina Ejecutora de Programas. En dicha acta se dejó constancia de la documentación que debía subsanar cada uno de los tres proponentes.

El 14 de octubre de 2021, la Oficina Ejecutora de Programas emitió el Informe de Subsanación de Documentos, en el cual certifica que, dos de los proponentes: Servicios y Construcciones FAN, S.A., y Representaciones y Servicios ARO, S.A., presentaron, en tiempo oportuno, las debidas subsanaciones.

Mediante Resolución N°OEP-012 de 4 de octubre de 2021, publicada en *PanamaCompra* el 20 de octubre de 2021, la entidad licitante designó a los miembros que conformarían la Comisión Verificadora, quedando constituida así:



Que, en virtud de las consideraciones anteriores, el Rector de la Universidad de Panamá debidamente facultado por la Resolución No. 2016-6541 del 1 de octubre de 2016.

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 (Para oficios y profesiones reguladas si aplica)
MATILDE VARGAS	2-87-1193	ARQUITECTA	2013-001-082
LIZA GUEVARA	8-804-578	ABOGADA	13081
LUIS SANTAMARIA	3-85-1808	INGENIERO MECÁNICO	92-016-006

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", 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 CÚMLASE,

Firma: Eduardo Flores Castro
Nombre: **Dr. Eduardo Flores Castro**
Cargo: **Rector**

El mismo 20 de octubre de 2021, la entidad publicó en *PanamaCompra* el Acta de Instalación de la Comisión Verificadora y Entrega de Expediente del Acto Público N°2021-1-90-0-08-LP-061855, según lo normado en la Ley 22 de 2006.

Acto seguido, la Comisión Verificadora emitió su criterio, mediante el Informe de Comisión Verificadora calendado 14 de octubre de 2021, y publicado en el sistema electrónico el 20 de octubre de 2021, cuya conclusión se muestra a continuación:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente acto público sea adjudicado al proponente **Representaciones y Servicios Aro S.A.**, toda vez que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos y oferta el menor precio.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 14 día(s) del mes de octubre de 2021.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: <u>Matilde Vargas</u>	Firma: <u>Liza Guevara</u>
Nombre: Matilde Vargas	Nombre: Liza Guevara
Cédula: 2-87-1193	Cédula: 8-804-578

Firma: Luis Santamaría
Nombre: **Luis Santamaría**
Cédula: **8-426-265**

Ante esta recomendación, el hoy impugnante presentó observaciones contra el Informe de Verificación, las cuales fueron acogidas por la entidad licitante. Consecuentemente, la UP profirió la Resolución OEP-COMP-031-2021, a través de la cual anuló el Informe de la Comisión y solicitó uno nuevo.

En acatamiento a la orden de la entidad, la Comisión volvió a instalarse y emitió su dictamen por medio del Nuevo Informe de Comisión Verificadora, fechado 1 de



noviembre de 2021 e incorporado al registro electrónico del acto público el 8 de noviembre del año en curso, en el que concluyó lo siguiente:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos declarar desierto el acto público toda vez que las propuestas verificadas no cumplen los requisitos del pliego de cargos, o se configura alguna otra de las causales de deserción contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 1 día(s) del mes de noviembre de 2021.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma:

Nombre: Matilde Vargas

Cédula: 2-87-1193

Firma:

Nombre: Liza Guevara

Cédula: 8-804-578

Firma:

Nombre: Luis Santamaría

Cédula: 8-426-265

Posteriormente, la UP expidió la Resolución No.OEP-COMP.034-2021 de 19 de noviembre de 2021 (acto impugnado), por medio de la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855.

3. Posición argumentativo-jurídica del Tribunal

3.1. Las Comisiones Verificadoras o Evaluadoras están a cargo de realizar una evaluación técnica de las propuestas

Las Comisiones Verificadoras o Evaluadoras han sido incorporadas en la Ley de Contrataciones Públicas con la finalidad de que quienes las conforman ofrezcan a las entidades, un criterio técnico o especializado sobre las propuestas que se presentan dentro de un acto público. Ahí radica la importancia de su labor.

De los Comisionados se espera una opinión bien sustentada, de acuerdo con sus conocimientos y experticia, del porqué consideran que una propuesta cumple o no con ciertos requisitos. Restringir tan valiosa tarea a la letra del Pliego de Cargos, se aleja de la esencia y propósito de dicho ente auxiliar de los procedimientos de selección de contratista.

En múltiples ocasiones este Tribunal ha explicado que la verificación de las propuestas no puede limitarse a formalidades o ritualismos. Los profesionales idóneos que conforman las Comisiones deben hacer una ponderación técnico-científica, más allá de un mero cotejo de documentos.

En este orden de ideas, estimamos propicio reproducir un extracto de la Resolución 091-2021-Pleno/TACP de 6 de agosto de 2021 (Decisión) que, a la letra, dice:



“Pese a lo antedicho, sobre el ideal de especialización de las comisiones, no en pocas oportunidades 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. 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, ya que, como se ha visto, para la regulación la opinión de los expertos comisionados, debería ir dirigida a hacer un reconocimiento en la materia en la que son idóneos.”

Entonces, no se esperaría de un personal altamente especializado en un área del saber científico que se dedique a revisar o corroborar la entrega de documentos requeridos en los Pliegos de Cargo y, mucho menos, que se dedique a interpretar la validez formal de dichos documentos. Esto ya que de tener dudas al respecto de la validez de los documentos a ser analizados, deben pedirle a la entidad contratante que les suministre expertos (por ejemplo, un abogado), que les auxilien en dicha labor, por cierto, alejada de sus conocimientos especializados.

Así las cosas, su labor no tendría que ir dirigida a determinar si los participantes de un acto, entregan una serie de documentos pre elaborados. Sería un contra sentido.

Con todo y lo anterior, en este expediente de impugnación, como en muchos otros que ha visto en este Tribunal, se deduce que las Comisiones se forman básicamente para dar el aval o certificación de los documentos presentados dentro de las propuestas en un acto público concreto.

Cuando ocurre que las comisiones no se pronuncian sobre las exigencias altamente técnicas solicitadas en un acto público, es decir que, nada dicen sobre la calidad del objeto contractual ofertado, estamos frente a una función de simple confirmación de los cumplimientos formales de los requisitos documentales de las propuestas. Es decir que el dictamen es un prerequisite formal de la adjudicación y no, como espera la ley: una luz o guía de índole científica, sobre la calidad o las cualidades favorables del bien, servicio u obra ofertados.

No obstante lo anterior, a no dudar la ley panameña le 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”. (Subraya el Tribunal).

En conclusión, si bien los miembros de las Comisiones deben ceñirse a lo dispuesto en el Pliego de Cargos y la Ley, esta última les concede un rol activo que debe ejercitarse a través del análisis y la exposición de criterios, según el área del saber que domina cada uno.

4. Análisis pormenorizado de las propuestas, atendiendo a su valor económico.

4.1. La propuesta de Representaciones y Servicios ARO, S.A., por B/. 228,800.00

Este proponente ofertó el precio más bajo y, según se observa, aparentemente, presentó todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos; sin embargo, la Comisión Verificadora, en su Informe de 1 de noviembre de 2021, sostuvo que la empresa incumplió con los Puntos 7 y 9 del apartado “Otros Requisitos”, los cuales pasamos a examinar seguidamente.

a. Supuesto incumplimiento del Punto 7 de “Otros Requisitos”

Los Comisionados indicaron en su Informe que la propuesta de la empresa no cumple con este requerimiento porque, dentro del personal clave, incorporó a un ingeniero electricista y no a un técnico electricista. Veamos:



El proponente apor^{to} a un ingeniero electricista, cuando en el pliego de cargos solicita un técnico de electricista, incumpliendo con lo que señala el pliego. Artículo 58 de la Ley 22 de 2006, contrataciones públicas.

“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.

Ahora leamos lo que solicita el pliego de cargos en el referido requisito:

7 PERSONAL CLAVE.

El proponente deberá presentar el siguiente personal clave.

•Personal clave (a): EL proponente deberá presentar un ingeniero civil, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como ingeniero civil.

•Personal clave (b): EL proponente deberá presentar un arquitecto, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como arquitecto.

•Personal clave (c): EL proponente deberá presentar un ingeniero electromecánico, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como ingeniero electromecánico.

•Personal clave (d) EL proponente deberá presentar un técnico electricista idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como técnico electricista.

La experiencia y preparación académica del personal clave se deberá presentar utilizando el Formulario No.13 que está en el Capítulo IV del presente pliego de cargos. Se debe adjuntar al copia simple de los diplomas de estudios universitarios, idoneidades y certificaciones requeridas.

En el archivo denominado **19 - Personal Clave.pdf**, la empresa suministró, entre otros, lo siguiente:



HOJA DE VIDA PERSONAL CLAVE

LICITACIÓN PUBLICA No. No. 2021-1-90-0-08-LP-061855 para el “ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE NUEVO ELEVADOR SEMIPANORAMICO PARA EL EDIFICIO C-1, FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD” (Material y Mano de obra)

- a) Nombre completo: Joaquín Von Chong
- b) Lugar y fecha de nacimiento: 1 noviembre de 1962
- c) Nacionalidad: Panameña
- d) Educación: Ingeniero Electricista
- e) Cursos de especialización en aspectos similares y relacionados a la actividad que desarrolla en los servicios.

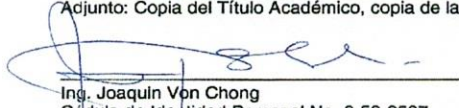


...

g) Experiencia Profesional:

DATOS GENERALES DE LOS SERVICIOS BRINDADOS	DESCRIPCION DETALLADA
NOMBRE DE LA EMPRESA:	Representaciones y Servicios Aro, S. A.
DIRECCIÓN:	Betania, Calle 14C Norte, Casa #100
CARGO DESEMPEÑADO:	Ingeniero Eléctrico Control de Calidad Eléctrica
FUNCIONES O RESPONSABILIDADES:	Dirección, Supervisión, Control de Calidad y Manejo del Personal de los Sistemas Eléctricos
TIEMPO DE PARTICIPACION:	22 años
NOMBRE DE SU SUPERIOR O JEFE	Ing. Jorge Rodríguez L.
TELEFONO DE SU SUPERIOR O JEFE	229-2442 / 229-9678

Adjunto: Copia del Título Académico, copia de la idoneidad profesional vigente.


Ing. Joaquín Von Chong
Cédula de Identidad Personal No. 6-53-2587
C. No. 90-013-002

Tenemos entonces que el Pliego de Cargos solicitó un técnico electricista con experiencia mínima de 10 años; empero el proponente ofreció a un ingeniero electricista con 22 años de trayectoria.

En este contexto, se hace necesario aclarar que las carreras técnicas generalmente tienen una duración de entre dos y tres años; están fundamentadas en el aprendizaje de competencias específicas y orientadas a la práctica, la instrucción en la realización de algo concreto. Por su parte, las carreras profesionales abarcan una visión más amplia de las disciplinas, combinando la teoría e investigación con la aplicación de estas, las experiencias en campo, por lo cual su duración es de cuatro o más años.

Académicamente, los títulos de licenciaturas (en cualquier área del saber), atendiendo a lo expresado en las líneas que anteceden, tienen una valoración superior a los técnicos. Esto en virtud de la aplicación que comúnmente que hace en todos los ámbitos y sin ánimo de demeritar a unos u otros, pues esta Colegiatura considera que los dos tipos de carrera son igual de importantes y ninguna es mejor que la otra.

Atendiendo a las consideraciones antes desarrolladas, este Tribunal difiere de la postura de los Comisionados, en el sentido de que la valoración de las propuestas no puede limitarse a cotejar la documentación con una lista de requisitos y marcar si cumple o no. La labor de evaluación también incluye el análisis técnico de la información y documentos que suministran los proponentes, a fin de que esta sea acorde con el objeto del acto público.

Lo anterior en el sentido que, la razón del indicado requisito es la acreditación de la idoneidad o conocimientos técnicos específicos del “personal clave” de la empresa proponente, por tanto, si una propuesta se refiere a un profesional con más crédito académico, por ejemplo, de un ingeniero electricista, respecto de un técnico electricista, ello no debe ser una limitación u obstáculo para la admisión del cumplimiento del indicado Punto 7 de “Otros Requisitos”.

Así pues, el criterio para seleccionar la mejor propuesta para la Administración está referido a la aceptación de referencias, certificaciones o idoneidades que acrediten fehacientemente los conocimientos profesionales y de la experticia técnica del personal que participaría en la obra, por lo que, no hace sentido descalificar la oferta que demuestra mayor garantía de idoneidad, respecto de la establecida en el pliego de cargos.



De igual forma, este Tribunal Colegiado es del criterio de que la evaluación de la Comisión transgredió el Principio de Eficacia, consagrado en el artículo 29 de la Ley 22 de 2006 al señalar que, los sujetos que intervienen en el proceso de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, lo cual es aplicable en este caso, ya que se calificó negativamente a un profesional que, a todas luces excede por su alta calificación profesional y experiencial, el requerimiento del Pliego.

En síntesis, a juicio de este Tribunal, la Comisión evaluó de manera formalista, este punto, porque, de acuerdo con el análisis realizado, observamos que el profesional propuesto por Representaciones y Servicios ARO, S.A., cumple y supera la exigencia del requisito en cuestión.

b. Supuesto incumplimiento del Punto 14 de “Otros Requisitos”

La recurrente apuntó que la marca de elevadores propuesta por Representaciones y Servicios ARO, S.A., no coincide con aquella indicada en la Carta de Distribuidor Autorizado que suministró para este acto público y que, por ello, incumple con este punto.

Por su parte, la Comisión determinó que dicha carta sí cumple, tal como se desprende de lo plasmado en su Informe:

<i>que el proponente presento la carta de la empresa distribuidora autorizada en Panamá, la empresa Elevadores Panamericanos S.A, autenticada y carta de la empresa distribuidora regional que certifica que</i>	<i>elevadores panamericanos son sus distribuidores exclusivos en la ciudad de Panamá. Este último documento con su respectiva apostilla por ser documento que proviene del exterior.</i>
--	--

Revisemos lo que dicta el referido requisito:

14	CARTA DE DISTRIBUIDOR AUTORIZADO Ó DEL DISTRIBUIDOR AUTORIZADO DE LOS EQUIPOS Y BIENES QUE SE SUMINISTRAN Y DEBEN SER INSTALADOS. •El proponente si es el distribuidor del equipo ofertado, deberá presentar carta de distribuidor autorizado o de representación del fabricante en la República de Panamá o del representante regional vigente, entendiéndose que la misma haya sido emitida máximo con 2 años de anterioridad a la fecha del presente acto. Deberá aportarse de forma digital y conforme al formulario No.14 del Capítulo IV. •El proponente de no ser el distribuidor del equipo ofertado, deberá presentar carta emitida por el distribuidor autorizado o de representación del fabricante del equipo en la República de Panamá o del representante regional vigente, en la cual declare que de ser adjudicado al proponente el presente acto publico, este ultimo “el proponente” contara con todo el respaldo por el distribuidor autorizado o de representación del fabricante garantizando el suministro y los servicios postventa del equipo ofertado bajo su marca. Deberá aportarse de forma digital. Debidamente notariada y que la fecha a pie del sello y firma del Notario Público sea igual o posterior a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria del presente Acto Público.
----	--

Según se aprecia en el archivo intitulado **21-Marca modelo.pdf**, esta es la información de la marca de elevadores ofertada:



“ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE NUEVO ELEVADOR SEMIPANORAMICO PARA EL EDIFICIO C-1, FACULTAD DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD” (Material y Mano de obra)
LISTA DE LOS EQUIPOS Y BIENES A SUMINISTRAR

Producto	Especificación	Marca	Casa Productora	País
ELEVADOR	Elevador Electrico Modelo: SCM Cabina en formica o melanina. Bajo techo en acero inoxidable y suelo sintetico. Botonera cabina modular, botonera en braile Intercomunicador bidireccional Puerta de cabina en acero inoxidable Puerta en piso en acero inoxidable Display de cabina de LCD y espejo Maquina gearlees reducida Limitador de velocidad bajo cabina por correa Ventilador en cabina Fotocelda barrera en 2D Cumple con la normativa Europa CE.	Koyo Elevator	KOYO	CHINA

Por otro lado, el archivo denominado **26 - Carta Distribuidor autorizado.pdf** muestra, entre otros, la siguiente documentación



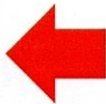
Panama, 8 de octubre de 2021

Doctor
Eduardo Flores
Rector
Universidad de Panama
Panama, Rep. De Panama

Ref: Acto Público No. 2021-1-90-0-08-LP-061855
“ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE
NUEVO ELEVADOR SEMIPANORAMICO PARA EL EDIFICIO C-1, FACULTAD DE
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD”

Estimados señores:

Yo, Luis Felipe Lee W, con cedula de identidad personal No. 8-442-442 y en representación de la empresa Elevadores Panamericanos, S.A.(IMCALIFT) sociedad anónima constituida y existente de conformidad con las leyes de la República de Panamá, e inscrita a Folio real electrónico No. 155634097 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, declaro que de ser adjudicado al proponente Representaciones y Servicios ARO, S.A. el presente acto público, este último contará con todo el respaldo por nuestra parte, como representante exclusivo del fabricante en Panama, garantizando el suministro y los servicios postventa del equipo ofertado bajo nuestra marca.



Sin más por el momento me despido,
Atentamente


Luis Felipe Lee W.
Gerente de País
Elevadores Panamericanos, S.A. (IMCALIFT)

Torre de las Américas, Torre A, piso 12, Punta Pacifica - Ciudad de Panamá
Teléfono: 835-5807 | 6714-8627 | www.elevadorespanamericanos.com

En esta carta, la empresa Elevadores Panamericanos, S.A., (IMCALIFT) garantiza el suministro y servicios postventa del equipo ofertado, en calidad de representante exclusivo del fabricante, en caso de que Representaciones y Servicios ARO, S.A., sea beneficiada con la adjudicación del acto público de marras. Sin embargo, la nota en referencia no especifica quién es el fabricante ni cuál es la marca del equipo.



LIFT ELEVATORS IMCA SL
NIF B71052500



DISTRIBUIDOR EXCLUSIVO PANAMA

Fecha: 18 de Marzo de 2021.

Certifica:

Que la empresa ELEVADORES PANAMERICANOS SA con R.U.C. 155634097-2-2016, es distribuidor exclusivo, para todos los productos de ascensores y montacargas que nuestra empresa comercializa.

Que por ello, ELEVADORES PANAMERICANOS SA puede comercializar dichos productos en la República de Panamá.

Que cuenta con todo el apoyo técnico, comercial, de instalación y postventa de LIFT ELEVATORS IMCA S.L. para la implantación de todos nuestros productos.

Que el personal y contratas de instalación, que ELEVADORES PANAMERICANOS SA utiliza, ha recibido la formación técnica y comercial necesaria para la implantación de nuestros productos.

Válido hasta el 31 de Diciembre de 2025.

Oscar Esparza Murugarren
LIFT ELEVATORS IMCA S.L.
Director de Exportación de Lift Elevators Imca sl.

Esta certificación, debidamente apostillada, fue emitida por la empresa española Lift Elevators Imca sl. que, según se desprende de la Prueba de Informe requerida al Ministerio de la Presidencia, es propietaria de la página web <https://imcaelevacion.es/>. En dicho sitio web, la empresa manifiesta que se dedica al "diseño, fabricación, instalación y mantenimiento de una amplia gama de elevadores", es decir, elabora sus propia maquinaria y accesorios mecánicos.

En la precitada página, al entrar en la sección de Sistemas de Elevación y luego a la categoría Ascensores - Elevadores (<https://imcaelevacion.es/ascensores-elevadores/>) se aprecia que todos los equipos son de la marca IMCALIFT, subdivididos en: Ascensor Unifamiliar (modelos: Celsus Eléctrico Unifamiliar y Celsus Hidráulico Unifamiliar); y Ascensor Residencial (modelos: Celsus Easy, Celsus Eco, Celsus Electro CCM y Celsus Hidra). No se visualizan imágenes o listados de otra marca de elevadores.

De igual forma, atendiendo al resultado de la Prueba de Informe, solo se halla conexión entre Lift Elevators Imca sl y Elevadores Panamericanos, S.A. (IMCALIFT); no así entre tales empresas y la marca china KOYO.



Lo anterior sugiere que la misiva de Elevadores Panamericanos, S.A., (IMCALIFT) y la Certificación de Distribuidor Autorizado otorgada por Lift Elevators Imca sl., no guardaría relación con el elevador marca KOYO, ofertado por Representaciones y Servicios ARO, S.A.

A este respecto sería prudente tener presente que los proponentes son responsables de tomar las medidas pertinentes para que la documentación aportada sea cónsona con el servicio o producto ofrecido; esto ya que, la Administración no puede arriesgarse a contratar a una empresa que propone un equipo de una marca mientras las referencias e informes técnicos sugieren que el suministro correspondería a otra marca distinta.

Ante tales inconsistencias, este Tribunal estima que la Comisión pudo haberse equivocado en su evaluación, porque se circunscribió a calificar el aspecto formal, sin entrar a verificar el contenido de los documentos relacionados con el distribuidor autorizado del equipo.

Frente a este escenario, el Tribunal disiente de la opinión de los señores Comisionados porque carta y el certificado aportado por el proponente no parecen satisfacer la exigencia del Pliego de Cargos.

En razón de lo anterior, lo prudente es examinar la siguiente propuesta de menor precio.

4.2. La propuesta de SECOFANSA (Servicios y Construcciones FAN, S.A.), por B/. 238,882.85

Esta fue la segunda oferta de mejor precio y el sistema electrónico refleja que el proponente presentó toda la documentación requerida en el acto público. No obstante, la Comisión Verificadora señaló dos incumplimientos, particularmente los Puntos 2 y 7 de "Otros Requisitos", los cuales analizaremos en este apartado.

La impugnante refuta tales observaciones explicando que, en lo que respecta al Punto 2, SECOFANSA se ciñó a la instrucción de la entidad sobre la no incorporación de cifras con más de dos decimales en el Desglose de Precios, por lo que decidió redondear la cantidad establecida en el formato provisto por la UP (0.945) a 0.95. Añadió que, al hacer la multiplicación de $0.945 \times 1,125.45$, su resultado es 1,063.55, por lo que no se distorsiona el precio ofertado.

En lo atinente al Punto 7, SECOFANSA manifestó que el profesional en arquitectura estructural está facultado para llevar a cabo el objeto contractual del presente acto público; e invocó la Resolución N°191 de 11 de enero de 1984 de la Junta de Ingeniería y Arquitectura, y la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y sus modificaciones, como fundamento legal de su postura.

a. Supuesto incumplimiento del Punto 2 de "Otros Requisitos"

Los Comisionados determinaron que la empresa incumple con este requisito porque el Desglose de Precios, puntualmente la información del numeral 3.5, no concuerda con el formato suministrado por la entidad, lo que, a juicio de la Comisión, incidió en el resultado de la multiplicación y, por ende, en el monto de la propuesta. Seguidamente, revisemos lo plasmado en el Informe:



El desglose de precio en su numeral 3.5. no coincide con el desglose de precio en blanco publicado por la entidad licitante. Adicional que al momento de realizar la sumatoria global pudimos percatarnos que el monto de su oferta es incongruente con la de la propuesta, ya que, la multiplicación del rubro 3.5. es errada.

El Punto 2 de “Otros Requisitos” es del siguiente tenor:

2	Desglose de precios El proponente deberá presentar el desglose de precios unitarios y totales. (De acuerdo con las Especificaciones Técnicas señaladas en el Capítulo III del presente Pliego de Cargos) Tomar en cuenta que en atención al Artículo 59 de la Ley 24 de 2005 Orgánica de la Universidad de Panamá, esta entidad licitante está libre del pago de impuestos, por tanto, no deberá incluirse el ITBMS en la propuesta, conforme al formulario No. 2 del Capítulo IV.
---	---

En la sección de Otros Criterios se halla la siguiente indicación:

Otro criterio	Las propuestas presentadas no deben exceder de dos (2) decimales, ya que el Sistema Electrónico “PanamaCompra” no acepta más de esa cantidad.
---------------	---

De esta instrucción se concluye que las cifras que el proponente ingresa en el sistema *PanamaCompra* no pueden tener más de dos decimales.

El formulario denominado “Desglose en blanco”, proporcionado por la entidad establece:

ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCION, SUMINISTRO E INSTALACION DE NUEVO ELEVADOR SEMIPANORAMICO PARA EL EDIFICIO C-1, FACULTAD DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD (Material Y Mano de obra)
DESGLOSE DE PRECIOS

No.	ACTIVIDAD	CANTIDAD	UNIDAD	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL
3.5	Construir bancas alrededor del foso del elevador acabado a llana de metal de 12.60 x 0.65 x 0.075. Aplicar pintura Tipo 3 en 1.	0.945	M³		
3.6	Sistema eléctrico para elevador, luminaria y bomba de agua de emergencia de achique fracciopnaria para el foso.	1	GLOBAL		

Cotejemos lo anterior con lo aportado por la recurrente, según consta en el archivo denominado **14. Desglose de precios.pdf**:



UNIVERSIDAD DE PANAMA
DIRECCION DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA
CENTRO DE PLANOS E INSPECCIONES

Estudio, Diseño, Construcción, suministro e instalación de nuevo elevador semipanoramico para el edificio C-1,
Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad (Material y Mano de Obra).
Panamá, 11 octubre de 2021
Señor
Rector Eduardo Flores Castro

Pag 1 de 2

En referencia al Acto Publico N° 2021-1-90-0-08-LP-061855 para Estudio, diseño, const, sum e inst de un nuevo elevador semipanoramico para el edificio C-1, Fac . de Adm de Empresas y Contabilidad se Desglosa El precio de la siguiente Manera :

N°	Actividad	Cant.	Unid.	C. Unitario	C. Total
1	PRELIMINAR				
...	el foso del elevador, considerar corte de piso y reemplazar perimetro				
3.5	Constrior bancas alrededor del foso del elevador acabado a llana de metal de 12.60x0.65x0.075. Aplicar pintura tipo 3 en 1	0.95	M3	1,125.45	1,063.55
3.6	Sistema Electrico para elevador, luminaria y bomba de agua de emergencia de achique fraccionaria para el foso	1.00	Glob.	6,105.15	6,105.15
...					

Pag 2/2

N°	Actividad	Cant.	Unid.	C. Unitario	C. Total
3.9	Señalización de emergencia, letreros fotolumincentes, para salidas de emergencia y extintores, cumpliendo con las normas de la Oficina de Seguridad.	1.00	Glob.	645.15	645.15
3.10	Extintores tipo ABC 20 libras, cumpliendo normas de la oficina de Seg. Se instalaran en las paredes mas cercanas a la puerta del elevador	4	C/U	141.75	567.00
4	Limpieza General				
4.1	Limpieza general del área de trabajo	1.00	Glob.	3,075.25	3,075.25
Total					238,882.85

En fe de los anterior, se firma este documento en la ciudad de Panama el 11 de Octubre de 2021

SECOFANSA " Servicios y Construcciones FAN, S.A. "

NOMBRE DE LA COMPAÑIA

FIRMA AUTORIZADA
Félix A. Nuñez H.
Representante Legal
Cédula : 9-103-1142

En el renglón 3.5, al multiplicar las cifras de las columnas identificadas como “Cantidad” y “Costo Unitario”, tenemos un resultado distinto al que aparece en la columna de “Costo Total”. Veamos:

$0.95 \times 1,125.45 = 1,069.1775$

Recordemos que la cantidad requerida por la UP es 0.945, empero la recurrente explicó que, acatando la instrucción de la entidad, decidió redondear dicho número a 0.95; porque entendió que esta regla aplica para todos los documentos que debe presentar.

Ahora bien, si el número colocado en la columna de “Costo Total” del referido renglón hubiera sido 1,069.17 o 1,609.18, la empresa sí habría incurrido en un error que habría distorsionado su precio propuesto, pues el cálculo corresponde a una cantidad superior a la solicitada en el Pliego de Cargos. Sin embargo, este no fue el caso porque al hacer el ejercicio aritmético con 0.945, obtenemos lo siguiente:

$0.945 \times 1,125.45 = 1,063.55025$



Dejando ese resultado con solo dos decimales, tenemos 1,063.55, que es el monto plasmado por la parte actora en el documento en cuestión. Igualmente, al sumar todas las cantidades expresadas en cada renglón, en la columna "Costo Total", el monto final es B/. 238,882.85, tal cual se refleja en el Desglose de Precios aportado.

De lo antes expuesto se colige que la operación matemática realizada por SECOFANSA sí se ajusta al requerimiento de la entidad.

Ahora veamos cuál es el precio ofertado por el proponente, atendiendo al contenido de su Formulario de Propuesta, visible en el sistema electrónico, en el archivo titulado **13. formulario de propuesta.pdf**:

FORMULARIO DE PROPUESTA

Panamá, 11 octubre de 2021

Señor
Doctor Eduardo Flores Castro
Rector de la Universidad de Panamá
E. S. D.

Presentamos propuesta para el acto Público No. 2021-1-90-0-08-LP-061855, para "ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE NUEVO ELEVADOR SEMIPANORAMICO PARA EL EDIFICIO C-1, FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS Y CONTABILIDAD" (Material y Mano de obra), que corresponde a la Licitación Pública N° 2021-1-90-0-08-LP-061855

a) Nombre de la Persona Jurídica: **SECOFANSA "SERVICIOS Y CONSTRUCCIONES FAN, S.A."**
b) Representante en el Acto Público: **FELIX A. NUÑEZ H.**
c) R.U.C. y D.V. **37517-0017-267740 DV.78**
d) Dirección o domicilio: **San Miguelito, Panamá República de Panamá**
e) Correo Electrónico: **secofansa@cableonda.net**
f) Teléfonos: **6675-6689, 230-6472**
g) Nuestra oferta es por un monto de : DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS CON 85/100 (B/. 238,882.85), no incluye itbms
Validez de la Propuesta: 120 días hábiles, contados a partir de la celebración del acto público. *De acuerdo a lo señalado en las condiciones especiales del pliego de cargos*
Aceptamos sin restricciones ni objeciones todo el contenido del Pliego de Cargos.
Adjuntamos los documentos que se señalan en el siguiente cuadro los cuales corresponden a los requisitos mínimos obligatorios que deben ser objeto de evaluación por parte de la respectiva comisión.

Toda vez que la oferta declarada por la impugnante en el Formulario de Propuesta es de B/. 238,882.85, cifra idéntica al total del Desglose de Precios, queda evidenciado que no existe incongruencia entre ambos documentos, por lo que el monto de la propuesta no ha variado.

En este contexto, a juicio del Tribunal, la Comisión Verificadora erró nuevamente en su evaluación formalista; hecho que le impidió advertir que el ejercicio aritmético es acorde a lo solicitado por la UP y que, por lo tanto, sí cumple con este requisito.

b. Supuesto incumplimiento del Punto 7 de "Otros Requisitos"

La Comisión Verificadora dictaminó que SECOFANSA no cumple con este requisito ya que, el Pliego de Cargos solicita un arquitecto y dicha empresa propuso a un arquitecto estructural. Leamos la observación:



El proponente apor... a un arquitecto estructural, cuando en el pliego de cargos solicita un arquitecto, incumpliendo con lo que señala el pliego.

“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.

Artículo 58 de la Ley 22 de 2006, contrataciones públicas.

El Punto 7 de “Otros Requisitos” establece:

7	PERSONAL CLAVE. El proponente deberá presentar el siguiente personal clave. •Personal clave (a): EL proponente deberá presentar un ingeniero civil, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como ingeniero civil. •Personal clave (b): EL proponente deberá presentar un arquitecto, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como arquitecto. •Personal clave (c): EL proponente deberá presentar un ingeniero electromecánico, idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como ingeniero electromecánico. •Personal clave (d) EL proponente deberá presentar un técnico electricista idóneo en la República de Panamá, con idoneidad vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con un mínimo de 10 años de experiencia, aportar copia simple o copia digital de su diploma, copia simple o copia digital de su idoneidad vigente que lo acredita como técnico electricista. La experiencia y preparación académica del personal clave se deberá presentar utilizando el Formulario No.13 que está en el Capítulo IV del presente pliego de cargos. Se debe adjuntar al copia simple de los diplomas de estudios universitarios, idoneidades y certificaciones requeridas.
---	--

En el archivo identificado como 19. B. Hoja de vida de Arquitecta Estructural.pdf: encontramos, entre otros, lo siguiente:



En adición a los conocimientos y capacidades que posee todo arquitecto, el versado en arquitectura estructural también se ocupa de diseñar y calcular la estructura de todo tipo de edificaciones.

Tal como apunta la parte actora, con fundamento en la Ley 15 de 1959 y la Ley 53 de 1963, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura emitió la Resolución N°191 de 11de



enero de 1984, que reglamenta la profesión de Arquitecto Estructural como una de las especializaciones de la Ingeniería y la Arquitectura, la cual establece lo siguiente:

“B. ARQUITECTO ESTRUCTURAL: Es el profesional con amplia idoneidad, técnica, social y artística capaz de diseñar, coordinar y realizar las soluciones más adecuadas para la vivienda del hombre, sus lugares de recreo o centros de enseñanza, de trabajo y de servicios sociales, atendiendo siempre el bienestar colectivo, a la estabilidad y seguridad de las construcciones, al respeto a la personalidad y al logro de las concepciones de utilidad funcional.

C. El Arquitecto Estructural; legalmente autorizado para el ejercicio de la profesión, está habilitado para realizar lo siguiente:

1. Elaborar proyectos, planos arquitectónicos y especificaciones para la construcción de toda clase de edificios.
2. Planear, proyectar, organizar, dirigir, inspeccionar, fiscalizar, ejecutar, reparar, presupuestar y conservar las obras siguientes:
 - a) Edificios de toda clase.
 - b) Monumentos, parques, plazas y jardines.
 - c) Decoración interior y exterior de toda clase de edificios.
3. Diseñar y calcular la estructura de edificios de toda clase.
4. Proyectar y dirigir los aspectos arquitectónicos de la planificación urbana.
5. Elaborar y emitir los informes, avalúos y peritajes en todo lo concerniente a la profesión de Arquitecto Estructural.
6. Profesar en los centros de enseñanza las materias propias de la profesión de Arquitecto Estructural, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Ministerio de Educación y el Estatuto Universitario.
7. Ejercer cualquier otra función que, por su carácter o por los conocimientos especiales que requiera, sea privativa del Arquitecto Estructural.

D. El Arquitecto Estructural deberá contar con la cooperación de los profesionales de las distintas especialidades de la ingeniería, cuando la naturaleza de la obra así lo exija”.
(Subraya el Tribunal).

Así pues, la arquitectura estructural es una especialidad que le permite al profesional aplicar su conocimiento y experticia en proyectos de construcción de toda índole.

En este orden de ideas, el Tribunal no comparte la opinión de los Comisionados, por haberse apegado a la parte formal y pasar por alto el aspecto técnico, como ya se explicó a fojas 9 y 10 de esta Resolución.

Es así que el Tribunal considera que la profesional en arquitectura estructural, propuesta por SECOFANSA, satisface la exigencia del Pliego de Cargos.

El estudio realizado por el Tribunal ha demostrado que la Comisión Verificadora se circunscribió a una verificación formalista, únicamente comparando el listado de requisitos con los títulos y números de los documentos aportados, sin hacer una análisis técnico-sustanciales, separándose de los principios que regentan la contratación pública, específicamente en lo relacionado con el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos* y el *Principio de Eficacia*, consagrados en la Ley 22 de 2006 y que, a la letra, rezan así:

“**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.
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.

...”
(Subraya el Tribunal).

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

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

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.
2. Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo”. (El subrayado es del Tribunal).

Luego del análisis integral de las actuaciones de la Comisión Verificadora dentro del acto público bajo examen y en atención a las apreciaciones previamente desarrolladas y sobre todo, teniendo presente que la comisión original se ha reiterado en la interpretación y aplicación de la letra estricta del pliego, es decir sin tener presente su finalidad, y la razón de los requisitos; lo prudente, bajo el ínfimo margen de tiempo con que cuenta esta colegiatura, para este Tribunal, por conducto de la Secretaría General, es nombrar a una Nueva Comisión Verificadora para que, previo a verificar las ofertas que correspondan dentro del presente acto de selección de contratista, elabore de un nuevo Informe, atendiendo al estudio formulado por este Tribunal, de manera eficaz, con apego a las condiciones del Pliego de Cargos y de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006, dentro del término previsto para ello:

“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.



En casos de adquisición de obras o servicios complejos, la entidad licitante podrá solicitar a la Dirección General de Contrataciones Públicas que le facilite una lista de profesionales externos con amplia experiencia en el objeto de la contratación.

Los servidores públicos que sean seleccionados para formar parte de una comisión no podrán negarse a tal designación, salvo situaciones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobadas. Los representantes legales de la entidad tampoco podrán negar tal participación. En caso de negarse sin justa causa, se les aplicará una multa conforme al artículo 18.

Cuando el servidor público designado para la comisión labore durante horas extraordinarias, se le reconocerá tiempo compensatorio más un veinticinco adicional de la jornada asignada en la comisión. La entidad responsable del acto público deberá emitir una constancia de la comparecencia del servidor público a la comisión respectiva.

La entidad licitante deberá instruir previamente a los miembros de la comisión evaluadora o verificadora sobre las reglas del procedimiento de licitación de que se trate, las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos y de los conflictos de intereses reales o aparentes con respecto a los proponentes.

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.

La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados".
(Subraya el Tribunal).

"Artículo 69. Modificación del informe. El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que por mandamiento del representante legal de la entidad, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos, para lo cual deberán indicar en la respectiva resolución los incumplimientos de los requisitos legales y/o formales del pliego de cargos y de la ley que han sido infringidos por la comisión.

La verificación o evaluación de las propuestas es competencia exclusiva de las comisiones, por lo que el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no podrá modificar el informe sin enviarlo a los comisionados, así como tampoco podrá emitir la decisión sin ordenar a la misma comisión o a una nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial de las propuestas.

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente.

La comisión en el nuevo informe deberá fundamentar las razones por las cuales considera que los proponentes cumplen o no con los requisitos del pliego de cargos.

En el evento de que la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas haya ordenado la emisión de un nuevo informe de comisión por haberse declarado que el informe inicial se redactó en contravención a



la ley o el pliego de cargos, y la comisión correspondiente emita un nuevo informe con las mismas falencias, aquellas entidades de control designarán a nuevos comisionados".
(El subrayado es del Tribunal).

En ese sentido, hacemos hincapié en el numeral 6 del artículo 28 de la Ley 22 de 2006 señala que *"Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18"*.

Concordantemente, el numeral 7 del artículo 146, de la misma excerta legal, establece que este Tribunal es competente para *"Imponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones"*.

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: ANULAR el Informe de Comisión Verificadora, fechado 1 de noviembre de 2021, emitido por la Comisión Verificadora designada dentro del acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855, para el *"Estudio, diseño, construcción, suministro e instalación de nuevo elevador semipanorámico para el Edificio C-1, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad (Material y Mano de obra)"*, por haberse elaborado en contravención al ordenamiento jurídico en materia de Contrataciones Públicas.

SEGUNDO: DECLARAR que este Tribunal, por conducto de la Secretaría General, procederá con el nombramiento de una nueva Comisión Verificadora integrada por personal idóneo, para que elabore un nuevo Informe de Verificación, de manera eficaz, atendiendo al análisis formulado por este Tribunal, y con apego a las condiciones del Pliego de Cargos y la Ley 22 de 2006.

TERCERO: DECLARAR que los efectos procurados por la presente Resolución son para medida previa dentro de la valoración del acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-1-90-0-08-LP-061855, que deberá ser practicada por los miembros de la nueva Comisión Verificadora dentro del término de hasta cuatro (4) días hábiles, para que, una vez conformada y dentro de los lineamientos y motivaciones advertidas por este Tribunal, emita un nuevo Informe de Verificación, que deberá ser publicado en el portal electrónico, en el tiempo antes indicado.

CUARTO: COMUNICAR a las partes que, una vez evacuada la medida decretada a través de esta Resolución, el Tribunal procederá a resolver el recurso presentado atendiendo al término de Ley, salvo que se requiera alguna otra medida.

QUINTO: SEÑALAR que la presente resolución es de mero trámite, por lo que no admite recurso alguno.

SEXTO: 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 transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Resolución 191 de 11 de enero de 1984 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

