



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**Expediente No:** 086-2022

**Recurrente:** PREMIUM GRAINS, S.A.

**Acto Impugnado:** Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones No.048 de 28 de abril de 2022, por medio de la cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015963, proferido por el INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO.

**Magistrado Ponente:** MARTÍN WILSON CHEN

**RESOLUCIÓN No.084-2022 Pleno/TACP de 30 de mayo de 2022 (Decisión).**

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el Licenciado Rufino Valdés Vásquez, quien actúa como apoderado legal de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, en contra de la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones N°048-2022 de 28 de abril de 2022, proferido por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**.

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 8 de abril de 2022, el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el acto de recepción de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2022-1-37-0-08-CM-015963, realizado el día 18 de abril de 2022, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para la “**COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEH A NIVEL NACIONAL**”, con un precio de referencia de treinta y cinco mil trescientos cuarenta y dos balboas con 10/100 (B/.35,342.10).

Que el día 19 de abril de 2022, se publicó dentro del portal de compras gubernamentales el cuadro de propuestas presentadas, en donde se detalla las empresas que participaron, cual ilustramos así:

III. Propuestas

| No. | Proponentes                 | Hora                  | Oferta        |
|-----|-----------------------------|-----------------------|---------------|
| 1   | Prodeca Internacional, S.A. | 18-04-2022 08:53 a.m. | B/. 20,216.05 |
| 2   | Premium Grains, S.A.        | 16-04-2022 07:30 p.m. | B/. 23,138.51 |
| 3   | Geisa Internacional, S.A.   | 13-04-2022 11:17 a.m. | B/. 25,908.59 |
| 4   | Omar Javier Qulroz Ríos     | 09-04-2022 09:54 a.m. | B/. 29,000.00 |

Que el día 28 de abril de 2022, fue publicado por parte del **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones N°048-2022 de 28 de abril del año en curso, por la cual se adjudicó el acto público N°2022-1-37-0-08-CM-015963, a la empresa **PRODECA INTERNACIONAL, S.A.**, por la suma veinte mil doscientos dieciséis balboas con 05/100 (B/.20,216.05); para la “**COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEH A NIVEL NACIONAL**”, (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra” y visible de fojas 008 -009 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 10 de mayo de 2022, el Licenciado Rufino Valdés Vásquez, quien actúa como apoderado especial de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro



de Cotizaciones N°048-2022 de 28 de abril de 2022. (Poder y Recurso de Impugnación visibles de fojas 010 al 015 del expediente del tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso, Fianza de Impugnación N°FIMI-955-0 de 10 de mayo de 2022, por un monto de tres mil quinientos treinta y cuatro balboas con 25/100 (B/.3,534.25), expedido por Acerta Compañía de Seguros, S.A., cual se encuentra a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, y como beneficiario INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 051; diligencia de consignación que reposa a folio 050 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación calendada 10 de mayo de 2022 (Visible a folio 054 del expediente del tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", publicada el mismo día, a las 03:54 p.m.).

Es así como el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°060-2022/TACP de 11 de mayo de 2022, admite el Recurso de Impugnación interpuesto por el Licenciado Rufino Valdés Vásquez, quien actúa en su calidad de representante legal de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, publicándola el día 12 de mayo de 2022, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Visible de fojas 059 al 061 de Expediente del Tribunal).

### III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones N°048-2022 de 28 de abril de 2022, por el cual se adjudicó el acto público N°2022-1-37-0-08-CM-015963, a la empresa PRODECA INTERNACIONAL, S.A., quien ofertó la suma de veinte mil doscientos dieciséis balboas con 05/100 (B/.20,216.05); para el "**COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEH A NIVEL NACIONAL**", (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del

icono de “Resolución de decisión”, publicado el 28-04-2022, y a foja 007 del expediente del tribunal).



IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El Licenciado Rufino Valdés Vásquez, en su calidad de apoderado especial de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, solicitó dentro del recurso de impugnación se revocara el cuadro de cotizaciones que adjudico el acto público y se restableciera el derecho vulnerado adjudicándole a su representada el procedimiento de selección de contratista N°2022-1-37-0-08-CM-015963, por considerar que cumple con todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos.

Los hechos a cuáles hace referencia en lo medular, se ilustran como aparece en el libelo de recurso, así:

**PRIMERO:** El proponente **PRODUCTOS DE CALIDAD**, en su propuesta adjunta los formularios de **PACTO DE INTEGRIDAD, CARTA DE ADHESIÓN A PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FORMULARIO DE PROPUESTA, DESGLOSE DEL PRECIO, CARTA DE GARANTÍA** donde la firma plasmada en dichos documentos son imágenes digitales de la firma del representante legal y no la firma autógrafa del representante legal, como se indica en el pliego de cargos.

**POR LA PARTE PROPONENTE,**

[Edonays Caballero Checa]  
[Ced: 8-820-1927/ Ruc: 1176596-1-577274 DV 72]

**PACTO DE INTEGRIDAD**

Representante Legal o Apoderado del Proponente: **Edonays Caballero Checa**  
Cédula o Pasaporte No. **8-820-1927**  
Proponente: **PRODECA INTERNACIONAL S.A**

**FORMULARIO DE PROPUESTA**

**Observaciones particulares:**

- (1) EL DOCUMENTO DEBERÁ MOSTRAR EL NOMBRE, NÚMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (CÉDULA O PASAPORTE) Y FIRMA AUTÓGRAFA DEL REPRESENTANTE LEGAL/APODERADO DEL PROPONENTE.
- (2) SI EL PROPONENTE ES UN CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL DEBE INDICARSE EN EL ESPACIO DEL NOMBRE DEL PROPONENTE Y LA PROPUESTA DEBE SER FIRMADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA EMPRESA LÍDER DEL CONSORCIO O ASOCIACIÓN

**DESGLOSE DEL PRECIO**

Nombre **Edonays Caballero Checa**  
Nombre del Representante Legal/Apoderado legal  
Cédula o Pasaporte No **8-820-1927**  
**Prodeca Internacional S.A**  
Teléfono **217-1729** y correo electrónico **edonayc@gmail.com**.

**CARTA DE GARANTÍA**

**SEGUNDO:** Que el proponente **PREMIUM GRAINS, S.A.** cumple con todas las especificaciones técnicas del Pliego de Cargos

**TERCERO:** El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, Artículo 3. Uso de firmas electrónicas calificadas. En todos los procesos de contratación regulados por la presente Ley, el Estado podrá hacer uso de firmas electrónicas calificadas en su ámbito interno y en su relación con los particulares. De igual manera, los particulares que realicen contrataciones con el Estado podrán hacerlo utilizando firmas electrónicas calificadas emitidas por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas o por el Registro Público de Panamá como prestador de servicios de certificación.



Que lo anterior, se profiere por parte de la secretaria de impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas con el correspondiente informe de trámite calendado 20 de mayo de 2022, en el cual se deja constancia que vencido el término establecido por la Ley no se publicó el correspondiente informe de conducta por parte de la entidad administrativa aunado a lo anterior, no hubo intervención de terceros dentro del proceso, documento que reposa a folio 067.

#### **V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:**

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:

##### **A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:**

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por el Licenciado Rufino Valdés Vásquez, en su calidad de operador judicial de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015963, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal de compras gubernamentales; evidencian su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la Litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿Si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a adjudicar el presente procedimiento de selección de contratista?**

##### **B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:**

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como la publicación del Informe de Conducta, que respalda lo actuado dentro del Expediente



Administrativo, éste, y las piezas cuales conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexas de igual manera, las aportadas por la recurrente, de conformidad a los efectos procurados por el artículo 143 y s.s., de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, complementaria de los efectos procesales para la causa, consistentes en:

Adjuntamos con el presente Recurso de Impugnación las siguientes pruebas, a saber:

1. Poder que nos faculta para la interposición del Recurso de Impugnación. ✓
2. Original de la Fianza de Recuso de Impugnación. ✓
3. Copia simple de Certificado de Registro Público de PREMIUM GRAINS, S.A. ✓
4. Copia simple de la cédula de identidad personal de Rafael Stanziola Apolayo. ✓
5. Copia simple de la Resolución de Adjudicación CUADRO DE COTIZACIONES 048-2022 del 28-04-2022, Publicada Dentro Del Sistema Electrónico De Contrataciones Públicas "Panamacompra" EL 28 DE ABRIL DE 2022. ✓
6. Copia simple del pliego de cargos electrónico. ✓
7. Copia simple del pliego de cargos. ✓
8. Copia simple de la cédula de identidad personal e idoneidad del Licenciado Rufino Valdés Vásquez, portador de la cédula de identidad personal número 4-726-2257, Idoneidad No. 11710. ✓

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Respecto a las pruebas numeradas 1, 2, 3 y 4, se consideraron ambas por descontados, en atención a que se trata de requisitos de procedibilidad para el curso del presente recurso de impugnación, por lo que, no ostentan el carácter de pruebas.

Respecto a los puntos 5, 6, 7 y 8, se admite, toda vez que, se trata de las constancias procesales en las cuales se sustenta la presente Litis y sobre la cual realizamos el ejercicio de valoración jurídico que nos permitirá arribar a una decisión en el fondo.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

### **C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:**

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para la **"COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEH A NIVEL NACIONAL"**, por lo cual, el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en



el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.35,342.10; se regenta ésta conforme al tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas en el rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas bajo el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo medular indica:

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

\*\*\*\*

\*\*\*\*

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamacompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

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

”  
\*\*\*\*



En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones No.048 de 28 de abril de 2022, expresó la razón por la cual adjudicó en favor de la propuesta más económica el acto público cual nos ocupa. Siendo externado en lo medular de la siguiente manera:

“

...

Resolución

PRIMERO: Adjudicar el Acta Pública No. 2022-1-37-0-08-CA-017913 al proponente PRODECA INTERNACIONAL, S.A., por la suma de VEINTE MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS BALBOAS CON 05/100 (B/ 20,216.05).

**Renglones Adjudicados**

| Número Renglon | Clasificación Bien/Servicio/Obra | Especificación Bien/Servicio/Obra | Proponente                  | Descripción General                                                                                      | Monto de Línea | Estado     |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------------|
| 1              | 2.3121412                        | Agujas para máquina de coser      | PRODECA INTERNACIONAL, S.A. | COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEN A NIVEL NACIONAL | 18,893.30      | Adjudicado |

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

|           |           |
|-----------|-----------|
| SubTotal  | 18,893.30 |
| Impuestos | 1,322.55  |
| Total     | 20,216.05 |

**Renglones Declarados Desiertos**

No existen Renglones Declarados Desiertos

**Otros Resuelve**

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra7, para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

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

**Fundamento de Derecho** artículos 71 del Texto Único de la Ley 12 de 2005, ordenado por la Ley 153 de 2020.

  
Alfredo Quintero Casís  
Jefe de Proceduría y Compras

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

”

En ese sentido, y como quiera que dicha decisión ha sido impugnada por una de las partes proponentes, este Tribunal como consecuencia del principio de la Tutela Administrativa Efectiva, procede a realizar el examen de los documentos y del procedimiento de selección de contratista, con el fin de cumplir con el principio constitucional reconocido en el artículo 266, cual es, el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, sin que prevalezcan en la escogencia factores de índole subjetivo, y así estudiar si en efecto existe un derecho legítimo reclamado por reconocer en la etapa del agotamiento de la vía gubernativa.

Este Tribunal, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de precisar su integralidad analítica, según el método silogístico, de acuerdo a las premisas invocadas, procedió con la verificación de cada una de las ofertas, comenzando, por la que ofertó el monto más bajo, ya que así lo dispone la ley especial que nos gobierna y su reglamentación, siendo esta la propuesta de la empresa **PRODECA**



**INTERNACIONAL, S.A.**, cuya oferta es de Veinte Mil Doscientos Dieciséis Balboas con 05/100 (B/.20,216.05).

Así las cosas, en cumplimiento de esa función de la ley, la Constitución y los principios generales de la contratación pública, procedemos a la verificación de los documentos que acompañan a la propuesta indicada en líneas anteriores, a fin de determinar si cumple con todos los requisitos que establece el pliego de cargos o si en efecto le asiste razón a la impugnante, quien en su libelo indicó ciertas inconsistencias que lo llevó a accionar esta Jurisdicción, sobre el presente procedimiento de selección de contratista celebrado para la “Compra de insumos para los cursos de confección de puntadas típicas para centros INADEH a nivel nacional”.

El recurrente manifestó, que la empresa **PRODECA INTERNACIONAL, S.A.**, en su propuesta adjuntó los formularios de pacto de integridad, carta de adhesión a principios de sostenibilidad, formulario de propuesta, desglose de precio y carta de garantía, en donde la firma plasmada en tales documentos resultan ser imágenes digitales de la firma del representante legal y no la firma autógrafa del representante legal, tal como lo solicita el pliego de cargos.

Vista la única razón que fue motivo para la sustentación del presente recurso de impugnación, debemos indicar no compartir el argumento traído por el jurista Rufino Valdés Vásquez por las siguientes argumentaciones:

En primer lugar, a este Tribunal no le consta que la firma estampada en los documentos observados por el accionante se trate de firmas digitales y no autógrafas, por cuanto que la argumentación sustentada no viene apoyada de un soporte probatorio que la sostenga, y este foro no es el canal para verificar la situación señalada, toda vez que no contamos con las evidencias necesarias, de las pruebas periciales caligráficas, misma que debió ser aportada por el recurrente junto con la presentación del recurso de impugnación sustentado o solicitado para su práctica, tomando en cuenta que el Tribunal no cuenta con ningún indicio de que se trate de una firma digital, y aunque así hubiese sido, no encontramos reparos para no tenerla como válida (más adelante se explicaran las razones sobre este último punto).

El artículo 140 de la Ley No.38 de 2000, cual es utilizado de forma supletoria, de conformidad al mandato que se encuentra estatuido en el artículo 4 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, describe una serie de medios de pruebas que pudieron ser utilizados para probar su pretensión, sin olvidar que la carga de la prueba les incumbe a las partes de acuerdo al artículo 150 del mismo texto legal citado.



En párrafos anteriores indicamos que este Tribunal no encuentra reparos en los documentos que según la recurrente fueron firmados de manera digital, y la razón obedece a que la ley especial, ni el pliego de cargos requieren como condición que el pacto de integridad, la carta de adhesión, el formulario de propuesta, el desglose de precio ni la carta de garantía sean firmadas de una forma específica. En ese sentido, no debe exigirse un requisito que los instrumentos legales no determinaron.

La Ley No.22 de 2006, ley especial Marco que regula la contratación pública en Panamá y en su artículo 55, hace sentir que para la validez de la propuesta se requiere: presentar por medio electrónico desde el 1 de enero de 2021, estar en idioma español o ser traducida a ese idioma con las legalizaciones o autenticaciones de ley, y la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello. (No especifica una forma en particular)

De la lectura, análisis y comprensión del citado artículo, lo esencial en el ámbito de la rúbrica es que la propuesta se encuentre firmada por el representante legal o quien haga las veces, no hace referencia al tipo de firma (autógrafa, mecánica, digital o electrónica), ya que la firma no es más que el instrumento para emitir el consentimiento, voluntad o aceptación que ha manifestado el proponente de participar en un procedimiento de selección de contratista y que en principio sólo puede ser invalidado o reparado por la propia persona sobre la base, que le sea falseada ésta. Sólo él se encuentra en la facultad de decidir si los documentos fueron o no firmados por su persona, por lo tanto, queda claro que ese consentimiento no ha sido viciado, dado que a la fecha no se ha presentado ningún tipo de inconsistencia indicada por el proponente **PRODECA INTERNACIONAL, S.A.**, que nos haga dudar sobre la legitimidad de su oferta. (De hecho, hay concordancia con la intencionalidad en la emisión en todos los instrumentos aportados)

Como indicamos, el artículo 55 de la ley citada no hace referencia a que la firma de los documentos deba ser mecánicamente autógrafa, o digital simplemente señala “la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello. Pues, el espíritu del legislador es que exista la emisión del consentimiento por el proponente como manifestación certera y real en la emisión y presentación de su oferta.

Ese mismo espíritu se encuentra en el pliego de cargos, específicamente en los puntos 8 y 9 y 2, 5 y 9 de los otros requisitos del pliego de cargos, en donde no se especifica la forma en que la firma deba ser otorgada, simplemente se refiere a “debidamente firmada por el proponente”.

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



- 2 Formulario de propuesta  
Presentar el formulario de propuesta debidamente firmado por el proponente, utilizando el modelo adjunto a este pliego de cargos. Dicho formulario debe estar debidamente firmado por el proponente, en caso de ser persona jurídica deberá estar firmado por el Representante Legal o Apoderado Legal. De presentarse la propuesta con el membrete del proponente, su contenido deberá corresponder en todas sus partes con la del modelo incluido en el presente pliego de cargos. (Según modelo adjunto en el capítulo IV)



- Desglose de precio.  
Lleno conforme modelo anexo en el Capítulo IV. Presentar marca, modelo, fabricante, país de origen y garantía de los equipos ofertados. (Dentro del formulario).



- 9 Certificación de Garantía El proponente deberá presentar junto a su propuesta carta de certificación de garantía con cobertura de un (1) año como mínimo por desperfectos de fábrica, aplicable a partir de la entrega de los insumos, debe ser firmada por el representante legal e la empresa y debidamente te notariado.

(El resaltado es nuestro)

(Este último no exigible, toda vez que de acuerdo al Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, por tratarse de una contratación menor, solo cuando el contratista resulta seleccionado es que deberá garantizar por escrito las particularidades que demanda el artículo 86 de la reglamentación citada).

Como vemos, pues, ninguno de esos requisitos indica la forma de la firma en particular (digital o electrónica) y si bien refieren al modelo adjunto, dichos modelos conducen a la evidencia en la intencionalidad en la voluntad de su propuesta y confunden a los proponentes, ya que en algunos piden la firma autógrafa y en otros no, sumado a que, en los que piden firma autógrafa no dicen nada cuando se tratan de consorcios.

“ ... ”

**CARTA DE ADHESIÓN A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD  
PARA PROVEEDORES DEL ESTADO**

Yo, \_\_\_\_\_, en calidad de representante legal de \_\_\_\_\_ con ruc: \_\_\_\_\_ en el desempeño de mi actividad profesional, asumo el compromiso de cumplir cabalmente con los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, los cuales son asumidos mediante esta carta de adhesión, como un compromiso personal y empresarial por mi persona y todos nuestros colaboradores, teniendo la convicción de conducirnos, en nuestra actuación profesional y de trabajo conforme a estos principios, reconociendo además, que forman parte integrante del pliego de cargos y serán de obligatorio cumplimiento durante todas las etapas de la contratación.

Declaro como Proveedor y/o Contratista del Estado panameño que, conozco, comprendo y me adhiero a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado.

Reconozco que Los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado constituyen no solo una forma de llevar a cabo de manera correcta nuestras actividades comerciales, sino que constituyen un medio para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas a lo largo de la cadena de suministro, contribuyendo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

LÍNEA PARA FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL O PERSONA DELEGADA:  
NOMBRE: [NOMBRE LEGIBLE DEL REPRESENTANTE LEGAL O PERSONA DELEGADA]  
CÉDULA: [NÚMERO DE CÉDULA DEL REPRESENTANTE LEGAL O PERSONA DELEGADA]  
FECHA: [FECHA EN QUE SE FIRMA EL PRESENTE DOCUMENTO]

”

POR LA ENTIDAD,

POR LA PARTE CONTRATANTE,

Alfredo Quintero Casis  
Jefe de Proveeduría y Compras

[Nombre del Representante Legal]  
[Cédula/Ruc]

Fundamento de Derecho: Artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020.

(El resaltado es nuestro)

Este corresponde a la parte final del pacto de integridad, sólo solicita firma del representante legal.



“  
\*\*\*\*\*

**Observaciones particulares:**

- ➔ (1) EL DOCUMENTO DEBERÁ MOSTRAR EL NOMBRE, NÚMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (CÉDULA O PASAPORTE) Y FIRMA AUTÓGRAFA DEL REPRESENTANTE LEGAL/APODERADO DEL PROPONENTE.
- ➔ (2) SI EL PROPONENTE ES UN CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL, DEBE INDICARSE EN EL ESPACIO DEL NOMBRE DEL PROPONENTE Y LA PROPUESTA DEBE SER FIRMADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DE LA EMPRESA LÍDER DEL CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL.

(formulario de propuesta y desglose de precios)

De los modelos citados, vemos diferentes peticiones, en unos no se requiere la firma autógrafa, y en la que se requiere, solo hace referencia a ello en la primera observación, no así en la segunda que trata sobre documentos presentados como consorcio. Así las cosas, estamos ante requisitos distintos en un mismo procedimiento de selección de contratista y que en definitiva confunde a los proponentes, sumado a que no se cumple con uno de los fines constitucionales referente a la plena justicia en la adjudicación y que la ley traspala cuando advierte en los pliegos de cargos reglas objetivas, justas, claras y completas.

Adicional a ello el artículo 36 del Código de Comercio establece al respecto lo siguiente:

“Artículo 36. Todo comerciante ejercerá el comercio y firmará cualesquiera documentos relativos a su giro, con un nombre que constituirá su firma o razón social. Ningún comerciante podrá individualmente usar como razón comercial nombre distinto del suyo.”

Hoy en día las propuestas se hacen de manera electrónico tal como lo establece el artículo 70 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 que reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas en su Texto Único que señala al respecto:

“Artículo 70. Medios de presentación de propuestas. Las propuestas serán presentadas por medio electrónico o, en su defecto, por medio escrito, sin embargo, a partir del 1 de enero de 2021, solo se podrán presentar propuestas por medios electrónicos.”

De la norma supra citada, se desprende que nos encontramos frente a un proceso meramente electrónico tal como lo solicita la reglamentación, por lo que los



documentos que aporten las empresas en su totalidad son simples adjuntos escaneados o digitalizados; por lo que no podríamos exigir un documento en su contexto original; aunado a lo anterior, es así como de todo su contexto se basa en un respaldo que viene aparejado de la emisión de esa voluntad, por lo que no se puede decir o interpretar que la firma incorporada no sea del proponente, teniendo en cuenta que, para que las empresas participen o adjunten dentro de un procedimiento de selección de contratista, esta debe contar con una contraseña para ingresar o participar en los actos públicos que liciten las entidades estatales. Por lo que mal se podría descartar, cuando existe el interés por parte del proponente-adjudicatario hoy impugnado, toda vez que los documentos aportados e incluso con los no cuestionados, se evidencia la voluntad objetiva y seria del oferente.

Debemos aclarar respecto a la argumentación expuesta por el apoderado judicial de la empresa accionante, que nos encontramos frente a un procedimiento de selección de contratista, en donde no se requiera la instalación de una comisión verificadora o evaluadora; como lo son en los casos de licitación pública, licitación por mejor valor, entre otros; pero estamos frente a un procedimiento de selección de contratista por **CONTRATACIÓN MENOR**, en la que se debe cumplir un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de la contratación pública, en donde no interviene la figura de los comisionados, sino más bien de conformidad al contenido del numeral 6 del artículo 94 del Decreto Ejecutivo, cual establece que la entidad cuando lo estime conveniente podrá apoyarse de un personal calificado en el objeto de la contratación para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidas en el pliego de cargos.

Lo anterior significa que si la entidad mantiene características técnicas en el objeto contractual podrá solicitar un auxilio técnico para el estudio de la parte técnica de la propuesta sin que exista una formalidad que implique la instalación del personal, sino únicamente la existencia del idóneo, un acta y que sea incorporada en el expediente electrónico. Dicho personal se encargará exclusivamente de verificar la parte técnica, sin que ello implique algún tipo de recomendación, mucho menos ponderación; característica básica que lo diferencia de una comisión.

En consecuencia, este Tribunal desestima la pretensión de **PREMIUM GRAINS, S.A.**, por considerar que los argumentos ensayados en su recurso de impugnación no provocan el convencimiento de quienes componemos este foro de justicia especial administrativa y, por tanto, no causan que la oferta de **PRODECA INTERNACIONAL, S.A.**, sea demeritada para la adjudicación del acto público concedido a través de la Resolución No.048 de 26 de abril de 2022.

Así, pues, y luego del análisis integral de las actuaciones contentivas del acto público de licitación objeto de la controversia, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas arriba a la conclusión que lo procedente es **Confirmar** la Resolución de



Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones No.048 de 28 de abril de 2022, proferida por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, dentro del acto de selección de contratista N°2022-1-37-0-08-CM-015963, en atención a lo establecido en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, en el sentido de que:

*“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”.*

*(El resaltado es nuestro)*

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

Esta decisión es cónsona con el resto de fallos que han sido emitido por esta corporación de justicia administrativa, manteniendo la uniformidad de las decisiones y respetando así el principio de seguridad jurídica, y que este Tribunal Colegiado siempre se ha hecho eco garantizando mediante sus precedentes, tal como lo establece el artículo 161 de la Ley de Contrataciones Públicas, así:

*“Artículo 161. Apego a las normas. Todos los procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al principio de estricta legalidad.*

*”*  
\*\*\*\*

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** los efectos de la Resolución de Adjudicación denominada como Cuadro de Cotizaciones No.048 de 28 de abril de 2022, proferida por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, mediante la cual se adjudicó el acto público N°2022-1-37-0-08-CM-015963 a la proponente **PRODECA INTERNACIONAL, S.A.**, por la suma veinte mil doscientos dieciséis mil balboas con 05/100 (B/.20,216.05); para el **“COMPRA DE INSUMOS PARA LOS CURSOS DE CONFECCIÓN DE PUNTADAS TÍPICAS PARA CENTROS INADEH A NIVEL NACIONAL”**.

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación N°FIMI-955-0 de 10 de mayo de 2022, por un monto de tres mil quinientos treinta y cuatro balboas con 25/100 (B/.3,534.25), fechado 10 de mayo de 2022, expedido por Acerta Compañía de Seguros, S.A., cual se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiario INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

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

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y en la misma vía 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 086-2022, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 87, 94 y demás concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

  
**José Aranda Ríos**  
Magistrado

  
**Martín Wilson Chen**  
Magistrado

  
**Luis Mariscal**  
Magistrado

  
**Manuel Beckford**  
Secretario General

