



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 166-2021

RECURRENTE: LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 01 de 9 de noviembre de 2021 por medio del cual se adjudicó el acto público No. 2021-5-02-0-01-CM-006366.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.176- 2021 -Pleno/TACP de 10 de diciembre de 2021
(Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que 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 relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación en sus artículos 238 al 240 y que 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:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el MUNICIPIO DE CHANGUINOLA (Junta Comunal de la Gloria), convocó el acto público No.2021-5-02-0-01-CM-006366 el cual consistió en el "Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro" con un precio de referencia de **TREINTA Y SIETE MIL**



BALBOAS CON 00/100 (B/.37,000.00), fijando como fecha de presentación de propuestas el día 28 de octubre de 2021, hasta las 11:00 de la mañana.

Luego del trámite que conlleva el procedimiento de Contratación Menor, el Municipio de Changuinola, a través del Cuadro de Cotizaciones No. 01 de 9 de noviembre de 2021, resuelve adjudicar el acto público de selección de contratistas para la contratación menor No. 2021-5-02-0-01-CM-006366, para el “Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro” al proponente **INVERSIONES SU HOGAR, S.A** por la suma de **TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 79/100 (B/.36,937.79)**.

La decisión anteriormente descrita fue publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra” el día 12 de noviembre de 2021, e impugnada por el Mgtr. JORGE ACOSTA, el cual, actuando en nombre y representación de **LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA**, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación el día 19 de noviembre de 2021, es decir, dentro del término adjetivo que señala la ley positiva de contrataciones públicas.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 19 de noviembre de 2021, el Mgter. JORGE ACOSTA, actuando en nombre y representación de **LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA**; presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 01 de 9 de noviembre de 2021, proferido por el MUNICIPIO DE CHANGUINOLA (Junta Comunal de la Gloria), mediante el cual se resuelve adjudicar el acto público de selección de contratistas para la contratación menor No. **2021-5-02-0-01-CM-006366** para el “Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro” al proponente **INVERSIONES SU HOGAR, S.A** por la suma de **TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 79/100 (B/.36,937.79)**. Poder y recurso de impugnación visibles a fojas (010-019) del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El Mgter. JORGE ACOSTA, actuando en nombre y representación de **LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA** sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:

- 1) Que al momento de verificar la propuesta de menor precio, es decir la del proponente **LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA**., la institución



señaló que el incumplimiento en que incurrió dicha empresa no lo constituyó la ausencia de las condiciones establecidas, ya que como se observa en el acta de apertura, dicha empresa cumplió con todos los requerimientos descritos en el pliego de cargos. Por el contrario, lo constituyó el orden en que los requerimientos, aún cumplidos, debieron ser presentados y, aún más restrictivo, en orden cronológico.

- 2) Que al tenor de la confusión que genera el planteamiento, de pleno derecho tenemos que inferir que violenta de manera directa las normas contempladas en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, específicamente el artículo 29 de dicha excerta legal en cuanto al principio de eficacia.
- 3) Que el cuadro de cotización emitido por la institución, indica que la adjudicación recae sobre la empresa INVERSIONES SU HOGAR, S.A., no obstante, la empresa que ofertó la propuesta de mejor precio por una diferencia de casi US \$3,000.00, a favor del Estado fue LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA., misma que fue desestimada por la entidad licitante, a pesar de haber presentado todos los requisitos.
- 4) Lo anterior, por lógica deviene en un excesivo formalismo que deja sin sentido los fines de la contratación pública. Adicional, la institución no atendió lo preceptuado en la Ley 22 de 2006 vigente al momento de la convocatoria del acto, que ordena a la institución que al momento de valorar la adjudicación debe tomar en consideración si la empresa es local.
- 5) Por ende, tal y como se desprende de las actuaciones de la entidad contratante, está claramente determinado en el procedimiento de selección de contratista que la empresa LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA., cumplió con las exigencias del pliego de cargos en cuanto a todos los requerimientos establecidos, tanto en los documentos a presentar con la propuesta como en Otros Requisitos.
- 6) Que de acuerdo al principio de legalidad que rige las actuaciones de todos los servidores públicos establece que estos solo podrán hacer lo que la Ley le permite, por lo que el requerimiento No. 6 de Otros requisitos *“Adjuntar todos los documentos en un solo archivo, cronológicamente”* no puede ser validado dentro de un sistema de derecho como el nuestro, cuya ley mandata de forma directa, la imposibilidad de hacer valer la forma sobre la finalidad de la contratación pública. A propósito de este tema, el augusto Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se ha pronunciado advirtiendo que frente a la rigurosidad de formalismos, se debe atender fundamentalmente la verdadera intencionalidad en la propuesta.



7) Por lo tanto, tal cual se desprende de la simple lectura del precitado requerimiento, en nada colabora con la eficacia con las compras con el Estado, además validarlo implica perder la posibilidad real de adquirir las necesidades de los mejores proveedores/ precios, como bien lo ha dicho este Tribunal. Con lo cual, no puede darse prevalencia a cuestiones que no inciden de ninguna manera en la calidad, características, utilidad de los bienes, servicios u obras.

8) En consecuencia, el recurrente solicita se revoque el Cuadro de Cotizaciones No. 01 de 9 de noviembre de 2021, proferido por el MUNICIPIO DE CHANGUINOLA (Junta Comunal de la Gloria), mediante el cual se resuelve adjudicar el acto público de selección de contratistas para la contratación menor No. **2021-5-02-0-01-CM-006366** para el "Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro", al proponente **INVERSIONES SU HOGAR, S.A.**

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.150-2021 /TACP de 19 de noviembre de 2021 (admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y s.s del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el Mgtr. JORGE ACOSTA, apoderado especial de la empresa LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA, Resolución que fue publicada el día 22 de noviembre de 2021 en el Portal Electrónico "PanamáCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al Municipio de Changuinola (Junta Comunal de la Gloria), para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado del expediente Administrativo respectivo.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Informe de Trámite fechado 30 de noviembre de 2021, se dejó constancia que el día 26 de noviembre de 2021, a través de la Nota No. 080-JCLAGLORIA-2021 con fecha 24 de noviembre de 2021, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el informe de conducta, correspondiente al acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2021-5-02-0-01-CM-006366. A su vez se señaló que no se presentaron en la Secretaría de este Tribunal alegaciones de terceros.



VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 157 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

En este sentido, este Tribunal puntualiza que el procedimiento de selección de contratistas es una Contratación Menor, establecida en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual permite de manera expedita, la adquisición de bienes, obras y servicios por diez mil balboas (B/.10,000.00) y que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

De igual forma hay que observar en las contrataciones menores, que las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley. Así mismo de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 89 y 90 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen empresas locales y no locales, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no local. Entre las locales, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará que la empresa local cumpla los requisitos para ser considerada local de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Aunado a lo in comento, cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales concurran como proponentes, micro o pequeñas empresas y empresas locales, la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa local.

El día de presentación de las propuestas, participaron tres (3) proponentes, los cuales detallamos a continuación:



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2450506-1-812180-66	INVERSIONES SU HOGAR S.A.	27-10-2021 06:09 p.m.	36,937.79
990776-1-534151-8	LOS CUATRO (4) UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA.	28-10-2021 09:46 a.m.	31,811.10
155695427-2-2020-23	CONSTRUCTORA ZARETH, S.A.	28-10-2021 10:39 a.m.	34,714.67
2350572-1-797666-92	SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.	28-10-2021 10:54 a.m.	31,898.94

Nótese que, de las propuestas presentadas, le fue adjudicado el acto de selección de contratación menor al proponente **INVERSIONES SU HOGAR, S.A.**, el cual ofertó por un monto de **TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 79/100 (B/.36,937.79)**, para el “Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro” de manera que procedemos al análisis de cada uno de los documentos aportados, a fin de determinar si le asiste o no la razón al impugnante.

Como primer punto, observamos que el disentir del recurrente radica en que este fue descalificado a pesar de haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos exigidos en el pliego de cargos, debido a que la entidad manifestó que éste incumplió respecto a la exigencia de un requisito que no tiene ninguna incidencia en la calidad, características, o utilidad de los bienes, servicios u obras, descrito en el pliego de cargos, tal es el caso del requisito manifestado en el punto No. 6 de Otros Requisitos el mismo que obedece a “Adjuntar todos los documentos en un solo archivo, cronológicamente”

Por tal motivo, el recurrente señaló que, “el proceso de selección de contratista fue realizado desconociendo los principios del Derecho Administrativo, sobre todo el Principio de discrecionalidad , toda vez que, este limita el actuar de quienes le sirven al Estado e intervienen para dichos fines, por ello, la voluntad personal esta suprimida en el ejercicio de la función pública y, está vedado actuar, si no es en estricto apego a las normas y/o leyes, así como a las reglas establecidas previamente, sobre todo, en los procedimientos de selección de contratista, donde el resultado es satisfacer necesidades del Estado, de la comunidad y debe prevalecer la finalidad sobre la forma”.

Por lo que, continúa manifestando el impugnante que, este acto administrativo pretende reconocer un derecho a quien no lo tiene y, por otro lado, desconoce el derecho a quien en justicia debió obtenerlo al cumplir con todos los requerimientos del pliego de cargos y presentar la oferta de mejor valor para el Estado.

Así las cosas, luego de realizar la verificación procesal de la propuesta de menor precio, la cual corresponde al recurrente **LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA** y atendiendo al procedimiento invocado, este Tribunal somete a escrutinio dicha propuesta la cual ofertó por un monto total de **TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS ONCE BALBOAS CON 10/100 (B/. 31, 811,10)**. De acuerdo a lo comprobado en el expediente administrativo digital y cotejado con el portal electrónico



“PanamaCompra”, se observa que, efectivamente, este cumplió con todos y cada uno de los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

No obstante, a lo anterior, este Tribunal advierte que del resto de la documentación aportada por los proponentes participantes, dentro del expediente administrativo digital, contrario a lo manifestado por la entidad licitante, se observa que la propuesta presentada por la empresa adjudicataria, INVERSIONES SU HOGAR, S.A., no cumplió con la presentación concerniente a la certificación vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tal como lo establece la Resolución JTIA No. 014 de 11 de marzo de 2020, según lo descrito en el punto 6 de los Requisitos de obligatorio cumplimiento señalados en el pliego de cargos, tal como se puede observar en el portal electrónico “PanamaCompra” específicamente en las páginas 5 y 6 de la documentación aportada por dicha empresa, solamente reposa la Resolución #0335 de 19 de marzo de 2021 por medio de la cual se declara que en los registros de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se ha inscrito la empresa INVERSIONES SU HOGAR, S.A, y la Resolución 14,347 por la cual se declara idóneo a MIGUEL CHUING FENG, para ejercer la profesión de INGENIERO CIVIL. Nótese la ausencia de la certificación vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tal como lo establece la Resolución JTIA No. 014 de 11 de marzo de 2020.

De manera que, la acotación realizada por los servidores públicos encargados de la confección del acta de apertura del acto público bajo examen publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, no encuentra asidero jurídico, en base al espíritu de la ley tal cual como se ha podido observar de la documentación obrante en dicho portal electrónico.

Aunado a lo anterior, este Tribunal considera necesario manifestar que, según lo señalado por el recurrente en su recurso de impugnación, si bien el incumplimiento manifestado por la entidad licitante, no lo constituyó la falta de los requerimientos descritos en el pliego de cargos, sino el orden en que estos debieron ser presentados y aún más restrictivo, en orden cronológico.

Al respecto, antes de adentrarnos sobre la exigibilidad de dicho requisito en el pliego de cargos, por parte de la entidad licitante, consideramos pertinente enfatizar que, al momento de verificar los documentos aportados por los proponentes participantes, pudimos observar que estos adjuntaron todos sus documentos en un solo archivo, tal como se puede constatar en el portal electrónico “PanamaCompra”, y los mismos fueron aportados en el orden en que se encuentran descritos en el pliego de cargos, incluyendo la empresa adjudicataria.

De ahí que, ante la exigencia que dichos documentos fuesen aportados de manera cronológica, en nada afecta el objeto requerido en la descripción del acto público en



menCIÓN, toda vez que vemos que la entidad mantuvo en el pliego de cargos una característica cuyo cumplimiento resulta ineficaz.

En este escenario, este Tribunal, debe enfatizar que en la estructuración del pliego de cargos, las reglas que se exijan a los intervinientes del acto público deben ser justas y claras, tal como establece el Capítulo V (Estructuración del pliego de cargos.) Artículo 39, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el cual a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

- 1.....
- 2.....
3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permita la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.
- 4.....
- 5.....
- 6.....
- 7.....
- 8 .Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación”.

Es evidente que al subsistir este requisito en el pliego de cargos, referente al punto No. 6 de Otros Requisitos, en donde se solicita: “Adjuntar todos los documentos en un solo archivo, cronológicamente”, hacemos énfasis en la característica cronológicamente, esta se aleja de la finalidad sobre la cual versa la contratación pública, la cual no es otra que la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Por cuanto, descalificar al proponente que ofertó el menor precio, (LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA) y que a su vez cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, señalando que el incumplimiento en que ha incurrió el recurrente obedece a que este no presentó los documentos en orden cronológico, es ineficaz y nulo de pleno derecho por ser contrario a la Ley y al interés público. Lo anterior se desprende de los efectos jurídicos del Artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 el cual señala lo siguiente:

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

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

En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta



disposición **será nula de pleno derecho**". (El subrayado y la negrita es del Tribunal).

De lo anteriormente expuesto, se colige que lo establecido en el requisito No. 6 de Otros Requisitos atinente a: "Adjuntar todos los documentos en un solo archivo, cronológicamente" es nulo de pleno de derecho, puesto que es contrario a lo manifestado en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, numeral 36, al ser una regla injusta, y confusa para la participación igualitaria de los proponentes/ participantes.

Este Tribunal con sede administrativa, se ha pronunciado con anterioridad sobre el hecho que no es dable pretender condicionar la adjudicación de los actos públicos a requerimientos no determinados en la Ley o peor aún a la arbitrariedad o discrecionalidad de la entidad licitante, lo cual viola el principio de eficacia enmarcado en la ley que nos regenta, con relación a la prevalencia del cumplimiento de la finalidad del acto sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados, tal como se señala en la siguiente resolución.

Mediante Resolución No. 119-2020-Pleno/TACP de 16 de septiembre de 2020 (Decisión), esta señala lo siguiente:

Dicho lo anterior, tenemos que la recurrente consideró que el no citar las circunstancias contenidas en el referido artículo de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, deviene en el incumplimiento de la empresa adjudicataria; sobre ello debemos indicar que pretender condicionar la adjudicación de los actos públicos a requerimientos no determinados en la Ley, su reglamento, ni en el pliego de cargos, no puede ser avalado por este Tribunal, ya que en un Estado de Derecho la Administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, indistintamente de la postura o criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o, peor aún, la arbitrariedad; de tal manera que la Administración solo puede exigir el cumplimiento de aquellos requisitos exigidos en el pliego de cargos y la normas legales.

error, sin embargo, no sobreviene en incumplimiento conforme a los postulados del Principio de Eficacia dado que estos enuncian que los sujetos del procedimiento 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, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados, y en el caso que nos ocupa el propósito del procedimiento de selección de contratista es el logro de los fines estatales, a través de la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, por ello estimamos que el error no vulnera la ley y tampoco incide en la validez o la valoración de la conveniencia para el Estado de la propuesta adjudicataria.

Al respecto el Principio de eficacia establecido en el artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, dispone lo siguiente:



“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”. (lo subrayado es del Tribunal)

De los razonamientos expuestos, concatenados con el contenido del artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual se colige el principio esencial que obliga a quien aplica la ley, a gestionar el derecho sustancial por encima de formalismos excesivos o innecesarios; tal cual podemos visualizarlo así:

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial." (Lo subrayado es del Tribunal)

Ante las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, este Tribunal, siendo cónsono a la intencionalidad procurada estima que al ser dicho requisito nulo de pleno derecho por su condición de ineficaz, los documentos aportados por la empresa recurrente, cumplen a cabalidad con los requerimientos exigidos, por tanto, emitir una decisión distinta sería ir en contra de lo preceptuado en el principio que establece el artículo 215 de la Constitución Política de la República, por medio del cual el ordenamiento constitucional obliga a la realización del derecho sustancial, por encima de formalismos excesivos.

De lo anterior, se observa que la empresa recurrente cumple con la presentación de la documentación solicitada, así como también las especificaciones, de acuerdo al ofrecimiento para el "Mejoramiento de la Casa Comunal de Vista Hermosa, ubicada en el Corregimiento de la Gloria, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro" según consta en el portal electrónico "PanamaCompra", subsumiéndose en lo establecido dentro del pliego de cargos. En este hilo de ideas y de acuerdo a labor de este Tribunal se le recuerda a las entidades licitantes que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral respecto de la documentación solicitada por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan las características necesarias e imperativas, que las hagan claras y concisas al momento de



su verificación para que de modo indubitable cumplan con todos los requerimientos mínimos obligatorios y exigencias del pliego de cargos.

De lo anterior podemos colegir la real importancia respecto al fin público de la realización de cualquier procedimiento de selección de contratista, en las contrataciones públicas, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpla con todos los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; siendo necesario que las entidades licitantes o contratantes tengan la debida planeación al momento de solicitar información y documentación relevante y necesaria, para que al momento de la verificación y valoración de las mismas, todo cuente con el correspondiente respaldo de acuerdo a lo que establecen los principios que regulan la Ley de Contrataciones Públicas y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020. Cabe añadir que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, pues permiten a la Administración elegir y adjudicar la propuesta que le ofrezca mayores ventajas para contratar y la mayor justicia para los *proponentes-contratantes*, en el presente asunto este Tribunal encuentra mérito para censurar la adjudicación hecha en el presente proceso, en vista de existir una valoración inadecuada de la propuesta presentada por la empresa LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA.

Por lo que, es tarea de este Tribunal en sede administrativa, resguardar el correcto desenvolvimiento de las fases o etapas en los distintos actos de selección de contratista, siendo así que, no puede avalarse el que las entidades licitantes realicen trámites distintos o adicionales a los expresamente previstos en la ley y el decreto reglamentario; de esta manera, resulta necesario recordarles a todas las entidades que se deben realizar sus funciones administrativas, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

Esta colegiatura estima que le asiste la razón al recurrente, Mgter. Jorge Acosta, en representación de la empresa LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA, en cuanto al cumplimiento de los requisitos y exigencias solicitadas para el acto público realizado por procedimiento de selección de contratista (compra menor). Por lo que, esta Colegiatura procede a revocar en todas sus partes el Cuadro de Cotizaciones N° 01 del 9 de noviembre de 2021, proferido por el Municipio de Changuinola (Junta Comunal de la Gloria), el cual decidió adjudicar la contratación menor No. 2021-5-02-0-01-CM-006366 a la empresa INVERSIONES SU HOGAR, S.A., y en su lugar se *revoca*, restableciendo el derecho vulnerado adjudicando el procedimiento de selección de contratista No. 2021-5-02-0-01-CM-006366 al proponente LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA, quien ofertó un monto de TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS ONCE BALBOAS CON 10/100 (B/. 31, 811,10); por ser, luego del análisis objetivo y



justo, la oferta más favorable al Municipio de Changuinola (Junta Comunal de la Gloria), con base a lo estipulado en el pliego de cargos y las disposiciones jurídicas aplicables.

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal administrativo de contrataciones públicas de *revocar* la actuación de la entidad contratante.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del *sub-judice*, al no evidenciarse temeridad, ni dilación alguna por la parte actora, se promoverá su devolución.

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones N° 01 del 9 de noviembre de 2021 proferido por el Municipio de Changuinola (Junta Comunal de la Gloria), que decidió adjudicar el acto público bajo análisis, a la empresa INVERSIONES SU HOGAR, S.A, por un precio de TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 79/100 (B/. 36,937.79).

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado, **adjudicando** el acto público N°2021-5-02-0-01-CM-006366 a favor de LOS CUATRO UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA, quien oferto un monto de TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS ONCE BALBOAS CON 10/100 (B/. 31, 811,10); por las razones jurídicas expuestas en la parte motiva de la presente resolución administrativa.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación N° 12-40-2000588 de 17 de noviembre de 2021, consignada mediante (Diligencia No. 152-2021) el día 19 de noviembre de 2021, emitida por la regional de Seguros, S.A por un monto de Cinco Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 5,500.00), cantidad que representa el quince por ciento (15%) del precio de referencia, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/ teniendo como beneficiario al MUNICIPIO DE CHANGUINOLA/Contraloría General de la República. (fs. 021-022 del Expediente Jurídico del Tribunal).

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

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°166-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



LUIS MARISCAL
Magistrado



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado



MANUEL BECKFORD.
Secretario General

