



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No: 168-2021

RECURRENTE: EASY OFFICE, INC

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.VIP-045-2021 del 9 de noviembre de 2021, emitido por la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2021-1-90-0-08-CM-063399.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.180-2021-PLENO/TACP de 15 de diciembre de 2021.
(Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146 creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación 238 contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los elementos que deben contener el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. La Universidad de Panamá (en adelante, la entidad licitante), mediante aviso de convocatoria publicado el 21 de octubre de 2021 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), realizó el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista No.2021-1-90-0-08-CM-063399, referente al *"SUMINISTRO E INST. DE MOBILIARIO DE OFICINA PARA EL ALMACÉN GENERAL DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ"*. (Ver fojas 002-008 del expediente del Tribunal).
2. El precio de referencia para este acto público fue de treinta y cinco mil balboas (B/.35,000.00).



3. La presentación de las propuestas se programó para el 27 de octubre de 2021, hasta las 11:00 AM y la apertura de las propuestas a partir de las 10:01 AM, de ese mismo día.
4. El 27 de octubre de 2021, la entidad publicó en el sistema electrónico el Acta de Apertura de Propuestas, en la cual se dejó constancia que fueron recibidas dos (2) propuestas, a saber: COMPUMUEBLES, S.A., por el monto de treinta y cuatro mil novecientos balboas (B/.34,900.00) e EASY OFFICE INC, por el monto de treinta y cinco mil balboas (B/.35,000.00).
5. Mediante Cuadro de Cotizaciones No.VIP-045-2021 del 9 de noviembre de 2021, publicado en el sistema electrónico el 12 de noviembre de 2021, la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente COMPUMUEBLES, S.A., por el monto de treinta y cuatro mil novecientos balboas (B/.34,900.00), al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, además que ofertó el menor precio. (Ver fojas 009 del expediente del Tribunal).
6. El 23 de noviembre de 2021, el licenciado Edgar Iglesias Constantino, en calidad de apoderado especial de la empresa Easy Office, Inc (el recurrente, impugnante o parte actora), presentó en tiempo oportuno, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra del referido cuadro de cotizaciones que adjudicó el acto público. (Poder visible a foja 010-021 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

De los hechos sustanciales del Recurso de Impugnación, la parte actora objetó la adjudicación a la empresa Compumuebles, S.A., resaltando que la entidad actuó en contravención de lo demandado en el ordenamiento jurídico en materia de contratación pública, vulnerando el principio de estricta legalidad y el debido proceso, al adjudicar el acto público a una empresa que incumplió con el pliego de cargos, por lo que solicitó dejar sin efecto dicho acto administrativo, exponiendo los supuestos incumplimientos de la siguiente manera:

1. Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura: la Certificación de Vigencia de la empresa adjudicataria, que se aportó, señaló como último registro la Resolución No.1598 de 24 de octubre de 2019, misma que no coincide con la Resolución No.1372 de 5 de octubre de 2021, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura aportada también, por lo que consideró que dicha empresa no cumplió en debida forma con este requisito.
2. Experiencia de la empresa: el adjudicatario aportó certificación de trabajo realizado conforme, expedida por la empresa BCN DISTRIBUCIÓN, sin embargo, en la misma se indicó que la entrega fue realizada en calidad de subcontratista, y según el impugnante, el pliego de cargos no permitió que la experiencia del proponente fuera aportada con la condición de subcontratista, por lo que apreció la descalificación de dicha propuesta, al no cumplir con este requisito.
3. Profesionales a cargo del proyecto: tampoco cumplió con la certificación sobre la experiencia de los profesionales idóneos, toda vez que la empresa adjudicataria no aportó tales certificaciones, sino que solamente aportó la hoja de vida, más, sin embargo, no correspondió con el formato de formulario



que anexo la entidad en el pliego de cargos.

Finalizó el impugnante, solicitando a este Tribunal adjudicar el acto público a favor de la empresa EASY OFFICE, INC., argumentando que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Mediante Resolución No.152-2021/TACP de 24 de noviembre de 2021, publicada en el sistema electrónico, esa misma fecha, el magistrado sustanciador, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió a darle curso al Recurso de Impugnación según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y su reglamentación, y en sala unitaria admitió el mismo. (Ver fojas 046-048 del expediente del Tribunal).

IV. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

Mediante Nota VIP-DA-SC-488-2021 de fecha 26 de noviembre de 2021, publicada en el sistema electrónico el 26 de noviembre de 2021, la entidad adjuntó el Informe de Conducta, suscrito por el Rector Eduardo Flores Castro, que guarda relación con las actuaciones administrativas llevadas a cabo dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, haciendo un recuento desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público. (Ver fojas 053-057 del expediente del Tribunal).

V. ALEGACIONES DE TERCERO (COMPUMUEBLES S.A.)

El 02 de diciembre de 2021, ante la Secretaría de este Tribunal, el licenciado Carlos Fuentes Troncoso, en calidad de apoderado especial de la empresa adjudicataria Compumuebles, S.A., conforme poder conferido ubicado a foja 058 del expediente jurídico, presentó escrito de alegaciones en interés particular, respecto al presente recurso de impugnación, publicado en el sistema electrónico el 03 de diciembre de 2021. (Ver fojas 060-063 del expediente del Tribunal).

En el escrito, si bien el tercerista, dentro de sus fundamentos, refutó cada uno de los supuestos incumplimientos que argumentó el recurrente referente a dicha propuesta, advirtiendo que tales incumplimientos no fueron ciertos, afirmando que su propuesta sería la más ventajosa, toda vez que la misma cumplió con todos los requisitos y especificaciones técnicas del pliego de cargos.

No obstante, es hacedero advertir que el escrito hizo referencia a cierta información incorrecta, básicamente en el enunciado tercero y cuarto, refiriéndose al Cuadro de Cotizaciones VIP-021-2021 del 12 de noviembre de 2021, que adjudicó a la empresa COMPUMUEBLES S.A., por el monto de VEINTISEIS MIL CUATROCIENTOSTREINTA CON 00/100 (\$26,430.00), para la compra menor No.2021-1-90-0-08-cm-061102, datos e información que no coincidieron con el acto público bajo estudio.



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipo de procedimiento de selección de contratista aplicable

Expuesto lo anteriormente, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, en cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Conforme el **Principio de economía**, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato que se presenten, por ende, nos compete examinar cada una de las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público de marras, en razón de los elementos de convencimiento presentados para su examen y valoración.

2. Criterios de interpretación

a. constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales es resaltable el artículo 215 de la Carta Fundamental. Veamos:

“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 consagrados en la Ley substancial”.

b. Legal



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

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

3. El Acto Impugnado

El acto administrativo impugnado, lo constituyó el Cuadro de Cotizaciones No.VIP-045-2021 del 9 de noviembre de 2021, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2021-1-90-0-08-CM-063399, emitido por la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Veamos un extracto de ello:

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose según Evaluación Técnica No. 031-2021, que el proponente **COMPUMUEBLES, S.A.**, además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Directora Administrativa de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, debidamente delegada mediante resolución N° Vice Adm-015-2021 de 6 de agosto de 2021, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

RESUELVE:

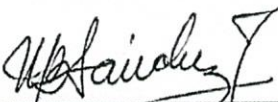
PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2021-1-90-0-08-CM-063399 al proponente **COMPUMUEBLES, S.A.**, por la suma de **TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.34,900.00).**

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

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

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE



MGTRA. MAGDALENA SÁNCHEZ
Directora Administrativa

Luego de estas consideraciones, nos corresponde tratar los diversos aspectos que se destacaron como puntos controvertidos en el presente recurso, a detalle de la validez de las propuestas presentadas en este acto público, es así como iniciamos con el análisis de los cargos sobre la propuesta adjudicataria.



4. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa adjudicataria, COMPUMUEBLES, S.A.

El descontento del recurrente se centró en que a su parecer la empresa beneficiada con la adjudicación incumplió ciertos requisitos del pliego de cargos, por lo que, en atención al principio de motivación, a fin de atender los supuestos incumplimientos que advirtió, procederemos a verificar la propuesta en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos, de la siguiente manera:

a. Supuesto incumplimiento sobre la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura

El recurrente manifestó que la empresa adjudicataria no cumplió en debida forma con lo requerido en el punto 6 del pliego de cargos, en lo que se refirió al Certificado de Registro de la empresa, advirtiendo que dicho documento y la Resolución No.1372 de 5 de octubre de 2021, que aportó, ambos expedidos por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, no coincidieron entre sí, refiriéndose a que dicha certificación indicó que el último registro de la empresa se dio a través de la Resolución No.1598 de 24 de octubre de 2019 y no la que consta en tal documento.

Veamos lo establecido y exigido en el punto 6 de los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento del pliego de cargos, en lo que se refiere a la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura:

6 Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deben acreditar que cuentan con Idoneidad Profesional o Licencia Temporal, en el caso de las personas naturales y Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas, ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). El proponente en ambos casos, deberá presentar Certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo establece la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.



Al respecto, necesariamente dicho requisito exigió acreditar, en el caso de las personas jurídicas, el Registro de Empresa que expide la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y que la misma debía estar vigente, en cumplimiento de la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020; y en ese sentido, se observó que si bien la adjudicataria aportó con fecha vigente, la Resolución #1372 del 5 de octubre de 2021, que ordenó la inscripción de la empresa en los registros de la Junta Técnica para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos años, y que igualmente registró quien actuaría como profesional idóneo responsable de la empresa, así como también aportó el respectivo certificado de idoneidad de Expedito Ramón Sheppard V.

No obstante, debemos aclarar que la Certificación No.JTIA-1374-2021 del 20 de septiembre de 2021, sobre el Registro de la Empresa ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, evidenció que dicha certificación se expidió con fecha anterior a la mencionada Resolución #1372 fechada 5 de octubre de 2021, motivo por el cual en la certificación constó como último registro de la empresa la Resolución No.1598 de 24 de octubre de 2019; es decir que cuando se expidió la certificación de registro (20 de septiembre de 2021), aun no se había solicitado o registrado la extensión de inscripción por dos años más, toda vez que la misma se dio el 5 de octubre de 2021.

Aclarado lo anterior, debemos advertir que pese a ello, la Certificación No.JTIA-1374-2021 sobre el registro de la empresa, evidentemente presentó fecha de



vigencia hasta el 24 de octubre de 2021, lo que se deduce que dicha certificación no se encontró vigente al momento de la presentación de su propuesta, por lo tanto no cumplió a cabalidad con el punto 6 del pliego de cargos, ni con lo sustentado puntualmente en la Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, que señaló lo siguiente:

“ ...

Que la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, otorgó Licencias Temporales Renovables (LTR) a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la ingeniería y la arquitectura (G.O. 28607-C).

Que en el caso de idoneidad profesional de las personas naturales (licenciados y técnicos universitarios), esta es otorgada mediante un acto administrativo, expresado a través de una Resolución motivada que lleva la firma de ambos Dignatarios de la JTIA y su vigencia es perpetua. En el caso de las LTR su vigencia es de cinco (5) años renovables.

Que en el caso de las personas jurídicas, el Registro de Empresa también es expresado a través de una Resolución Administrativa firmada por ambos dignatarios, pero su vigencia es de dos (2) años, según consta en la Resolución de la JTIA 824 de 23 de septiembre de 2009 (Gaceta Oficial 26425-A).

Por su parte, la Certificación de la JTIA es el documento oficial emitido por el Secretario de la JTIA, en la cual se verifica la vigencia de la idoneidad profesional o la LTR, en el sentido que está no se encuentra suspendida (Art.26 de la Ley 15 de 1959) y en el caso del registro de las empresas, que tengan su registro vigente o las ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa puede ejercer (Literal b del Art.24 de la Ley 15 de 1959).

b. Supuesto incumplimiento sobre la experiencia de la empresa:

Según el impugnante, el pliego de cargos no permitió que la experiencia de la empresa se aportara bajo la condición de subcontratista, por lo que estimó que la propuesta adjudicataria no cumplió con dicho requisito, toda vez que la certificación de trabajo realizado conforme, expedida por la empresa BCN DISTRIBUCIÓN, que aportó, en cumplimiento de este requisito, indicó que la entrega de los bienes por parte de la adjudicataria, se realizó en calidad de subcontratista.

Así las cosas, al comprobar lo expuesto por el recurrente en contraste con el pliego de cargos, se constató que el punto 6 del apartado “Otros requisitos”, solamente condicionó que la presentación de las actas de aceptación final o certificaciones de recibido conforme o a satisfacción, fuesen emitidas por entidades del sector público o privado, con firma del representante legal o por quien tuviera delegación y que fuese expedida a favor del proponente, tal como fue presentada por la adjudicataria, más no así se refirió a la condición de subcontratistas; es decir que, no existió tal incumplimiento alegado, al evidenciarse que las tres certificaciones de recibido a satisfacción que aportó la empresa beneficiada con la adjudicación, fueron conforme a lo requerido en el pliego de cargos.

c. Supuesto incumplimiento sobre los Profesionales a cargo del proyecto

Indicó el recurrente que, tampoco cumplió con la certificación sobre la experiencia del profesional idóneo a cargo del proyecto, señalando que solamente aportó la hoja de vida, además que no correspondió con el formato de formulario que anexo la entidad en cumplimiento de este requisito.

Al respecto, se evidenció que, ciertamente dicha empresa aportó solo la hoja de vida de su personal idóneo, el señor Expedito Ramón Sheppard V., sin embargo, tal como lo indicó el recurrente, coincidimos en que no correspondió en debida forma con la información requerida en el pliego de cargos, toda vez que, pese a que la hoja de vida detalló su experiencia profesional en proyectos similares al objeto contractual, el punto 7 de los requisitos de cumplimiento del pliego de cargos claramente demandó la presentación de una certificación por parte del proponente



que declarara lo siguiente:

7 Profesionales a cargo del proyecto

El proponente debe presentar certificación, donde declare que los profesionales idóneos que llevarán a cabo los trabajos completaron satisfactoriamente tres (3) o más proyectos de similar naturaleza y magnitud al presente Acto Público, que dichos proyectos fueron realizado durante los últimos cinco (5) años, tomando como referencia la fecha del Aviso de Convocatoria hacia atrás, y que estuvieron a cargo de los profesionales presentados por el proponente.

El proponente debe presentar certificación, donde declare que los profesionales idóneos que llevarán a cabo los trabajos completaron satisfactoriamente tres (3) o más proyectos de similar naturaleza y magnitud al presente Acto Público, que dichos proyectos fueron realizado durante los últimos cinco (5) años, tomando como referencia la fecha del Aviso de Convocatoria hacia atrás, y que estuvieron a cargo de los profesionales presentados por el proponente.

Ahora bien, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa y debido a la obligación que tiene esta instancia administrativa de examinar las diversas condiciones de índole jurídico, corresponde ahora el análisis puntualizado de las propuestas participantes en este acto público, examinando objetivamente según su orden de prelación, conforme los parámetros referidos en las normas de contratación pública.

5. Análisis de las propuestas participantes en el acto público

a. Propuesta de la empresa COMPUMUEBLES, S.A.

Iniciamos con la propuesta de precio más bajo, beneficiada con la adjudicación, quien ofertó la suma de treinta y cuatro mil novecientos balboas (B/.34,900.00), visible en el sistema electrónico "PanamaCompra", donde se apreció que no correspondió en debida forma con la Certificación sobre el Registro de la Empresa, que expide la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (punto 6 de los requisitos obligatorios), toda vez que la Certificación No.JTIA-1374-2021 sobre el registro de la empresa que aportó, evidentemente presentó fecha de vigencia hasta el 24 de octubre de 2021, comprobándose que dicha certificación no se encontró vigente al momento de la presentación de su propuesta, cuando el requisito exigió que la misma debía estar vigente; esto en cumplimiento de la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

De igual forma, tampoco cumplió con el punto 7 de los requisitos de participación, referente a la certificación sobre la experiencia de los profesionales idóneos, toda vez que la hoja de vida que aportó, como cumplimiento para este requisito, no correspondió en debida forma con la información que requirió el pliego de cargos en este punto.

Visto lo anterior, coincidimos con lo señalado por el impugnante, en el sentido que dicha oferta no cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos, tal como expusimos en el punto 4 de esta resolución referente al análisis de los cargos en contra de dicha propuesta, por lo tanto, **no pudo resultar merecedora de la adjudicación**, por lo que procedemos con la verificación de la siguiente propuesta.

b. Propuesta de EASY OFFICE, INC

Continuando con la verificación de la siguiente oferta de menor precio, que presentó la empresa recurrente, por la suma de treinta y cinco mil balboas (B/.35,000.00), se constató en el registro electrónico del acto, la documentación que aportó con su propuesta, donde se pudo apreciar que tampoco cumplió a cabalidad con todos los



requisitos del pliego de cargos, toda vez que la Carta fechada 25 de octubre de 2021, que aportó como distribuidor autorizado de la marca SMART, no se encontró debidamente notariada, tal como lo demandó el punto 8 de los requisitos de cumplimiento del pliego de cargos.

Veamos entonces lo requerido por la entidad al respecto del punto 8 de “Otros Requisitos”:

8 Carta de Distribuidor Autorizado

El proponente 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, debidamente notariada. Deberá aportarse de forma digital y conforme al formulario No. 8 del Capítulo IV.



Ahora, revisemos la carta aportada por la empresa recurrente, para tal requerimiento:

SMART
OFFICE FURNITURE

FORMULARIO No. 8
AUTORIZACIÓN DEL FABRICANTE

Panamá, 25 de Octubre de 2021.

Doctor
EDUARDO FLORES CASTRO
Rector
Universidad de Panamá
E.S.D.

Señor Eduardo Flores Castro:

La empresa **SMART FURNITURE PANAMÁ, S.A.**, con domicilio en el Dorado, edificio Century Tower, Planta baja, Como representante regional vigente de la marca SMART, certifica que la empresa **EASY OFFICE INC.**, con RUC N° 1687363-1-683663 D.V. 19 con domicilio en Parque Lefevre, Urbanización Ave. Ernesto T. Lefevre, Casa S/N, ciudad de Panamá, es actualmente distribuidor autorizado, de la marca SMART, y ha sido distribuidor autorizado por más de cinco (5) años para ventas de nuestros productos en el territorio de Panamá.


ALMA RAMOS
APODERADO ESPECIAL
SMART FURNITURE PANAMÁ, S.A

Visto esto, este Tribunal no puede eludir que en el pliego de cargos se requirió claramente que dicha carta de distribuidor autorizado debió presentarse debidamente notariada, sin embargo, tal como se apreció en la imagen expuesta anteriormente no se evidenció constancia de que fue notariada; así como tampoco se evidenció que presentó subsanación del documento, tal como lo permitió el pliego de cargos, fundamentado en el artículo 59 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020.

De este modo, consideramos que no le asistió la razón al impugnante, en el sentido de que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, por las razones aquí motivadas.

En esta ocasión, debemos subrayar la responsabilidad de todos los proponentes de revisar que toda la documentación de su propuesta se ajuste a las exigencias del pliego de cargos, sin que esta responsabilidad deba trasladarse a los servidores públicos; sin olvidar que una vez presentada la oferta, el proponente acepta sin



objeciones ni restricciones las condiciones establecidas en el pliego de cargos, quedando obligado a cumplir con todas las condiciones señaladas en dicho término de referencia.

De igual forma, estimamos apropiado recordar que este Tribunal en reiteradas ocasiones, ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes y por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Del mismo modo, el tratadista Roberto Dromi en su obra "LICITACIÓN Pública", nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, indicando lo siguiente:

"Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco." (El subrayado es nuestro).

6. Planteamientos sobre la motivación del acto administrativo

Es preciso hacer referencia que la Evaluación Técnica No.031-2021, fechada 08 de noviembre de 2021 y publicada en *PanamaCompra* el 12 de noviembre de 2021, que sirvió de fundamento para la adjudicación del acto público de marras, mediante el Cuadro de Cotizaciones No.VIP-045-2021 del 9 de noviembre de 2021, solamente se limitó a indicar que las propuestas participantes NO CUMPLE, SI CUMPLE; sin embargo, no especificó o motivó de forma clara y precisa cuales fueron tales cumplimientos o incumplimientos en que se incurrió, lo que evidenció que la actuación de la entidad careció de una adecuada motivación.

En aplicación a los principios que se erigen como medios de resguardo de la actuación administrativa y con el propósito de honrar los postulados de transparencia, publicidad y debido proceso, la entidad tenía la obligatoriedad de señalar, en el momento oportuno, las razones o las circunstancias concretas que fueron consideradas para sustentar la decisión de adjudicar el acto público a la empresa Compumuebles, S.A., y en qué consistió el supuesto incumplimiento de la propuesta de la empresa Easy Office, Inc., haciendo mención del mismo en la parte motiva del acto administrativo objeto de impugnación.

Es decir que, los reproches que se les hacen a las propuestas de los participantes, se deben establecer en la resolución por la cual se toma la decisión de fondo o de adjudicación, con la finalidad de darle al participante el derecho de controvertir lo argumentado por la Administración, ya que es en ese momento que se exponen las razones de la actuación.

Al respecto, el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, referente al Principio de Transparencia, dispuso lo siguiente:

"Artículo 26. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:



1...
2...
3...
4...

5. **Los actos administrativos** que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, **se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.**
6. ...” (Lo resaltado es del Tribunal)

Por su parte, el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento Administrativo General, norma supletoria en el proceso que nos ocupa, señaló lo siguiente:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley”. (El subrayado es del Tribunal).

En este sentido, estimamos oportuno hacer mención a que los actos que dicte la Administración Pública Panameña están regidos por la normativa legal y los mismos deben contemplar la motivación del acto administrativo que le cause estado al administrado, ya que la exposición de los hechos y de los fundamentos de derecho, que conducen a que se dicte un acto administrativo es fundamental para el debido proceso, así el administrado que se sienta afectado en su derecho subjetivo podrá conocer las razones que llevó a la administración a una determinada decisión.

7. Conclusión del Tribunal

Refiriéndonos a la estimación que advirtió el impugnante en cuanto a que la entidad actuó en contravención de lo demandado en el ordenamiento jurídico en materia de contratación pública, al adjudicar el acto público a una empresa que incumplió con el pliego de cargos, ciertamente hemos evidenciado que dicha institución no enmarcó su actuación a lo establecido en la ley de contrataciones públicas, su reglamentación y aquellos principios generales que tienden a regular las conductas que deben seguir los servidores públicos, dentro del desarrollo de un procedimiento de selección de contratista, tal como lo demanda el artículo 25 de dicha norma.

En ese marco de ideas podemos colegir la real importancia respecto al fin público de la realización del procedimiento de selección de contratista bajo análisis, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpliera con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, por lo que en este sentido, este Tribunal actúa en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña, de asegurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación.

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



“ ...

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

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
 2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
 3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.
- ...”. (El subrayado es del Tribunal).

En ese mismo orden de ideas, la normativa vigente establece también las **Obligaciones de las entidades contratantes**, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, que a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
 2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
 3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.
- ...”. (El subrayado es del Tribunal).

Ahora bien, en virtud de que el análisis integral de las propuestas, anteriormente expuesto, arrojó como resultado que ninguna cumplió a cabalidad con lo demandado en el pliego de cargos, este cuerpo colegiado concluye que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, y declarar **desierto** el acto público de selección de contratista, conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

“Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
 2. **Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.**
- ...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

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

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

reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No.VIP-045-2021 del 9 de noviembre de 2021, emitido por la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, por el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2021-1-90-0-08-CM-063399, al proponente COMPUMUEBLES, S.A., por el monto de treinta y cuatro mil novecientos balboas (B/.34,900.00).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2021-1-90-0-08-CM-063399, convocado por la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ para el "SUMINISTRO E INST. DE MOBILIARIO DE OFICINA PARA EL ALMACÉN GENERAL DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ", debido a que ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.04-19-64197-0, emitida por Optima Compañía de Seguros, S.A., por el monto de cinco mil doscientos cincuenta balboas (B/.5,250.00), según diligencia de consignación que reposa a folio 028 del expediente del Tribunal.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.168-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

