



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 016-2022 y 018-2022

RECURRENTE: VISUAL TOTAL, S.A. / REMODELACIONES JC, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 002 del 11 de enero de 2022, emitido por el MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL SANTO TOMÁS), por la cual declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-0-12-14-08-CM-021945.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.035-2022-PLENO/TACP de 17 de marzo de 2022. (Decisión)

CONSIDERANDO:

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

Que 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 hechos relevantes:

1. El 25 de agosto de 2021, el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomás), en adelante, la entidad contratante o el hospital, mediante aviso de convocatoria publicado 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.2021-0-12-14-08-CM-021945, sobre la compra de 12 unidades de anaqueles de acero inoxidable, con precio de referencia de cuarenta y seis mil trescientos cuarenta y cuatro balboas (B/.46,344.00). (Ver fojas 002-006 del expediente del Tribunal).
2. La presentación de las propuestas se programó para el 01 de septiembre de 2021, hasta las 9:00 AM y la apertura de las propuestas a partir de las



9:01 AM, de ese mismo día.

3. Por parte de la entidad contratante, al presente acto público de maras, se recibieron las propuestas detalladas en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2557052-1-827092-29	Emiled Group S.A.	31-08-2021 07:48 p.m.	38,377.44
2602647-1-834117-68	Remodelaciones JC S.A	01-09-2021 08:18 a.m.	38,391.60
2320639-1-792936-4	VISUAL TOTAL	01-09-2021 08:19 a.m.	36,000.00

4. El 27 de septiembre de 2021, se publicó en el sistema electrónico, el Informe de Subsanción de documentos fechado 23 de septiembre de 2021, contentivo de la observación de los eventos y/o documentos que fueron subsanados o no, por parte de los proponentes participantes al acto público.
5. El 26 de enero de 2022, se publicó en el sistema electrónico el Cuadro de Cotizaciones 002 del 11 de enero de 2022, emitido por el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomás), por la cual resolvió declarar desierto el Acto Público de Selección de Contratista.
6. El 03 de febrero de 2022, el licenciado Ernesto J. Anguizola M., actuando en calidad de apoderado especial de la empresa Visual Total, S.A., (actora o recurrente) presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 002 del 11 de enero de 2022; recurso que fue identificado con la entrada No.016-2022. (Ver fojas 008-010 del expediente del Tribunal).
7. El 04 de febrero de 2022, igualmente el licenciado Jorge Acosta, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa Remodelaciones JC, S.A., (actora o recurrente) también presentó Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 002 del 11 de enero de 2022; recurso que se identificó con la entrada No.018-2022. (Ver fojas 069-078 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LOS RECURRENTES

1. Visual Total, S.A.

El licenciado Ernesto J. Anguizola M., en su condición de apoderado especial de la empresa Visual Total, S.A., argumentó sobre los hechos sustanciales del Recurso de Impugnación, refiriéndose a que la documentación que se aportó con la propuesta, si cumplió a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos, por lo que solicitó a este Tribunal, revocar los efectos de la resolución impugnada y que se le adjudique el acto público. (Ver fojas 009-010 del expediente del Tribunal).

2. Remodelaciones JC, S.A.

El licenciado Jorge Acosta, en su condición de apoderado especial de la empresa Remodelaciones JC, S.A., dentro de las pretensiones del recurso de impugnación, solicitó a este Tribunal revocar el acto impugnado y en su defecto se le restableciera el derecho vulnerado al recurrente en el sentido que se le adjudique



el acto público, al considerar que cumplió con los requisitos del pliego de cargos: (Ver fojas 070-078 del expediente del Tribunal).

El distinguido Jorge Acosta destaca en su escrito que, el acto acusado no indicó con suficiencia las razones por las que se descalificó la propuesta de su defendida, ya que se limitó (el hospital) a afirmar que no se subsanaron ciertos documentos de la propuesta de la empresa Remodelaciones JC, S. A. En otras palabras, el acto acusado adolece de falta de motivación.

Así mismo, indicó que es contradictoria la redacción del requisito 5 y 7 del Pliego, relativo a la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de Incapacidad Legal para contratar, (específicamente los requerimientos del pliego de cargos en los puntos 8.5 y 8.7), en donde se indicó "cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital".

Sobre esto el jurista refutó tal requerimiento, en el sentido que mal pudo la entidad pedir que se autenticara una firma y luego que se aportara copia simple del supuesto documento autenticado, refiriéndose a que tal situación, para él contradecía y desnaturalizaba la función notarial de dar fe pública.

En otras palabras, dejó entrever que el entregar la copia de un documento notariado, ya no se consideraba un documento notariado como tal, sino una copia simple.

Por otra parte, señaló que dicha documentación se aportó con la firma original y por tanto se comprometía con lo declarado en la Medida de Retorsión y la Incapacidad Legal para Contratar, es así que consideró que se cumplió con lo solicitado en el pliego de cargos, citando ciertas normas y principios de la contratación pública, básicamente refiriéndose a que en el pliego de cargos no se pueden insertar requisitos o condiciones contrarias a sus disposiciones porque sería nula de pleno derecho, insinuando que hubo formalismo en la evaluación de tales requisitos.

Por último, se refirió a la apreciación que hizo la entidad en cuanto a que la carta de garantía que aportó no indicó correctamente el número de acto dentro de ésta, considerando que tal señalamiento en nada afectaría la valoración sobre su propuesta, exponiendo un precedente de este Tribunal como ejemplo.

III. ADMISIÓN DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN

Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad de los Recursos de Impugnación presentados por los recurrentes Visual Total, S.A. y Remodelaciones JC, S.A., a través de sus apoderados especiales, el magistrado sustanciador de la causa, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y su reglamentación, y en sala unitaria, admitió los recursos tal como se muestra a continuación:

- Mediante Resolución No.012-2022/TACP de 04 de febrero de 2022, se admitió el recurso presentado por la empresa Visual Total, S.A., identificado con la entrada No.016-2022. (Ver fojas 040-042 del expediente del Tribunal).



- Mediante Resolución No.014-2022/TACP del 07 de febrero de 2022, se admitió el recurso presentado por la empresa Remodelaciones JC, S.A., identificado con la entrada No.018-2022. (Ver fojas 089-091 del expediente del Tribunal).

Posteriormente, en atención a que se presentaron dos (2) Recursos de Impugnación atacando de manera directa el acto administrativo que declaró desierto el acto público, esta colegiatura mediante Resolución No.010-2022 /TACP de 16 de febrero de 2022, ordenó la acumulación de ambos Recursos (016-2022 y 018-2022), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 720 y 721 del Código Judicial. (Ver fojas 054-057 del expediente del Tribunal).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 11 de febrero de 2022, la entidad contratante publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta 313/AL/HST, suscrito por el jefe de la Oficina de Asesoría legal, visible a fojas 046-048 del expediente jurídico, donde realizó un recuento de las actuaciones administrativas dentro del Acto Público de Selección de Contratista en estudio, señalando en lo medular las siguientes consideraciones:

1. Luego de recibidas las ofertas para este acto público, se observaron los documentos que cumplieron o no con el pliego de cargos.
2. Mediante informe de subsanación de documentos, fechado 23 de septiembre de 2021, se detalló que la empresa Remodelaciones JC, S.A., no subsanó ninguna de las observaciones que le realizó la entidad y por su parte Visual Total, S.A., si cumplió con la subsanación.
3. El 27 de septiembre de 2021, se envió a la unidad solicitante las propuestas que cumplieron con lo solicitado en el pliego de cargos (Visual Total, S.A. y Emiled Group, S.A.).
4. El 30 de septiembre de 2021, la enfermera supervisora clínica de la unidad central de esterilización, cuestionó la vigencia del paz y salvo del recurrente Visual Total, S.A., dado que vencieron un día antes del acto de apertura.
5. El 20 de octubre de 2021, la sección de compras envió a la unidad solicitante, el paz y salvo vigente que aportó la empresa Visual Total, S.A.
6. El 28 de octubre de 2021, la Asesora Legal del Patronato, persona encargada de revisar la documentación previa a la firma del patronato, cuestionó el recibimiento de documentación a la empresa Visual Total, S.A., posterior al acto de apertura; por lo que la sección de compras manifestó que dicha propuesta no cumplió con lo solicitado.
7. Finalmente descartó las propuestas de Visual Total, S.A., y la de Emiled Group, por no presentar la carta de garantía conforme al fundamento legal correcto, por lo que consideró declarar desierto el acto público de marras.

V. PERIODO PROBATORIO

1. Prueba de Informe

Mediante Resolución No.009-2022/TACP de 04 de marzo de 2022 (Pruebas), publicada en PanamaCompra esa misma fecha y visible a fojas 102-106 del expediente jurídico, este Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas y aducidas por las empresas recurrentes (Visual Total, S. A. y Remodelaciones JC, S. A) y ordenó una prueba de informe para la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomas), a fin que rindieran un informe atendiendo básicamente algunos puntos controvertidos, detallados en dicha resolución, y se les concedió el término de tres



(3) días hábiles para la entrega de dicho informe.

2. Pronunciamiento sobre la prueba de informe

Tal como se muestra en el sistema electrónico, el 11 de marzo de 2022, fueron publicados los respectivos informes requeridos como pruebas por este Tribunal, respecto del cuestionamiento sobre los puntos establecidos, considerando oportuno exponer la contestación a la cual arribaron cada uno. Veamos:

• Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP):

Mediante Nota DGCP-DS-DJ-285-2022 de fecha 10 de marzo de 2022, visible a foja 116-119 del expediente del Tribunal, firmada electrónicamente por el Director General encargado de la DGCP, Iván Alonso Salazar Caballero, se remitió el respectivo Memorando No. DASPC-010-2022 con los resultados de la prueba requerida sobre los puntos controvertidos, el cual detalló lo siguiente:

1. Fecha y hora en que se ingresa lo siguientes archivos:

Empresa: VISUAL TOTAL		
Nombre del Archivo	Fecha de Ingreso	Estatus documento
paz_y_salvo_digital_20210902.pdf	sep/06/2021 8:01:36	Subsanación
CARTA GARANTIA.pdf	sep/06/2021 8:02:28	Subsanación

2. Los archivos antes mencionados la persona que subió los documentos de la propuesta de VISUAL TOTAL:

Empresa: VISUAL TOTAL		
Nombre del Archivo	Fecha de Ingreso	Usuario de Registro
paz_y_salvo_digital_20210902.pdf	sep/06/2021 8:01:36	PAOLA PEARCE
CARTA GARANTIA.pdf	sep/06/2021 8:02:28	PAOLA PEARCE

3. El informe de subsanación y/u otro documento, que le entidad defina como subsanación, puede ser publicado por la entidad en cualquier momento. Los proponentes solo pueden anexar documentos al momento de la oferta y/o dentro del período de subsanación.

• Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomas):

Mediante Nota No.524/AL/HST de fecha 11 de marzo de 2022, visible a foja 120 del expediente del Tribunal, el jefe de la Oficina de Asesoría Legal del Hospital Santo Tomás, Olmedo Ceballos, remitió el original del expediente administrativo contentivo de 210 fojas; y mediante Nota No.523/AL/HST fechada 11 de marzo de 2022, visible a fojas 121-122 del expediente jurídico, dio respuesta a los puntos atendidos en la prueba requerida, el cual manifestó dentro de sus conclusiones lo siguiente:

- 1- Atendiendo su solicitud de remitir la documentación, que supuestamente fue subsanada con el respectivo acuse de recibido por parte de la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.**
 - Se adjunta la Nota No. 993/SC/HST, fechada 10 de marzo de 2022, de la Sección de Compras, mediante la cual se responde lo solicitado en el numeral uno (1).
- 2. Atendiendo su solicitud de remitir informe de la Asesora Legal del Patronato Hospital Santo Tomas, en relación a su observación en cuanto a que "cuestiona el recibimiento de documentación a la empresa Visual Total, posterior al acto de apertura".
 - Se adjunta Nota No. 023-OAP-HST fechada 11 de marzo de 2022, de la Asesora Legal del Patronato Hospital Santo, en cumplimiento a lo peticionado.
- 3. Atendiendo su solicitud de remitir todos los documentos (en soporte de papel) originales, vinculados a este acto público
 - Se envía el expediente completo de la requisición 21-1410, en original en cumplimiento a lo solicitado.



4. Atendiendo su solicitud de "indicar si las subsanaciones de los documentos aportados por la empresa VISUAL TOTAL S.A., se brindaron dentro del tiempo de subsanación".
 - Se adjunta la Nota No. 993/SC/HST, fechada 10 de marzo de 2022, de la Sección de Compras, la cual se responde lo cuestionado en el punto tres (3).
5. Atendiendo su solicitud de manifestar los motivos por la cual la Sección de compras, le indica a la unidad solicitante que la empresa, escogido por ellos no cumple con los requisitos exigidos en el pliego de cargos por presentar paz y salvo actualizados fuera de termino.
 - Se adjunta la Nota No. 993/SC/HST, fechada 10 de marzo de 2022, Sección de Compras, en la cual se responde lo cuestionado en el punto dos (2)
6. Atendiendo su solicitud de manifestar el sentido e interpretación de la nota aclaratoria publicada el 27 de septiembre de 2021, en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas Panamacompra, por la Sección de Compras en donde indican "se sube el día de hoy informe de subsanación de documentos ya que por error involuntario se omitió subirlo en el período de subsanación correspondiente".
 - Se adjunta la Nota No. 993/SC/HST, fechada 10 de marzo de 2022, de la Sección de Compras la cual se responde cuestionado en el punto cuatro (4).

Dicho informe fue complementado en la Nota No.993/SC/HST con fecha 10 de marzo de 2022, firmada por el jefe encargado de Compras de la entidad, licenciado Ricardo Ramos, ubicada a foja 204 del expediente administrativo.

Veamos un extracto de la nota No.993/SC/HST:

...

Con relación a la nota 522/AL/HST recibida en la sección de compras el 09 de marzo de 2022 a las 03:00p.m., tenemos a bien responderle los puntos señalados según resoluciones No. 016-2022 y 018-2022/TACP por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Punto 1: Adjunto al expediente 21-1410, en fojas del 142 a la 152 reposa documentación de la empresa VISUAL TOTAL, S.A.; sin embargo, no se adjunta solicitud ni acuse de recibido alguno por parte de la entidad.

Punto 2: Al momento de la apertura del acto público 2021-0-12-14-08-CM-021945, la empresa que presento el precio más bajo (B/. 35,800.00) fue REMODELACIONES JC, S.A., se le solicita a la misma la subsanación de documentos (ver foja 133), no subsano los documentos solicitado en el tiempo oportuno según el informe de subsanación de documentos (ver foja 140).

Punto 3: La subsanación solicitada en el sistema de Panamá Compra a la empresa VISUAL TOTAL, S.A. fue subsanada en tiempo oportuno (ver foja 135-136). Cabe señalar que según se evidencia en folio 133, solo se le solicito subsanar carta de garantía y esto fue lo que subsano la empresa en tiempo oportuno.

Punto 4: El sentido de la Nota Aclaratoria publicada el 27/09/2021, que señala: "se sube al día de hoy informe de subsanación de documentos ya que por error involuntario se omitió subirlo en el periodo de subsanación correspondiente" ; se adjuntó debido a que el día de la apertura de compra menor, el 01/09/2021, según consta en folio 133 reposa solicitud de subsanación de documentos vía electrónica del sistema de Panamá Compra, sin embargo al culminar los 3 días de subsanación, se omitió publicar el informe que establece la ley de contrataciones públicas, el cual indica: **"una vez cumplido el plazo para remediar los eventos subsanables, se procede a indicar los eventos y/o documentos que fueron subsanados o no por los proponentes en el Acto Público, advertidos o no por la Institución, en el acto de apertura"**.

A fin de cumplir con la formalidad del proceso como lo establece la Ley de Contrataciones Públicas, el mismo se publicó junto con nota aclaratoria; ya que se estaba subiendo fuera de tiempo. Cabe señalar que solo se hace mención a lo que la cotizadora había enviado a subsanar en sistema dentro del periodo de 3 días, mas no el paz y salvo de la C.S.S.

...



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipo de procedimiento de selección de contratista aplicable

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).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, la modalidad de adjudicación se determinó global y los criterios de selección establecido fue 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 en menor precio”*.

Conforme, el **Principio de economía**, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 del Texto Único 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. Criterio 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 consignados en la Ley substancial”. (Lo subrayado es del Tribunal).

b. Criterio 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 instituyó el Cuadro de Cotizaciones 002 del 11 de enero de 2022, por la cual el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomás), declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-0-12-14-08-CM-021945, al determinar que ninguno de los proponentes cumplieron con las exigencias del pliego de cargos. Veamos:

Declaración de Desierto

Cuadro de Cotizaciones 002 del 11-01-2022
Por la cual se adjudica(n) renglón N° 0 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 1 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2021-0-12-14-08-CM-021945

Nombre de Entidad: MINISTERIO DE SALUD
Compras (H. SANTO TOMÁS)

...

Otros Considerando

Que la empresa Remodelaciones JC S.A., no subsanó la Declaración de medidas de retorsión, la declaración Jurada de Incapacidad legal para contratar, ni la Carta de Garantía. La empresa VISUAL TOTAL no aportó los paz y salvos vigentes en el término de subsanación. La empresa Emiled Group S.A., presentó carta de garantía con fundamento en el artículo 79 del Decreto Ejecutivo N° 40 de 10 de abril de 2018, sin apegarse al modelo del pliego de Cargos, por lo que no cumple con el pliego de cargos.
Que, conforme al procedimiento, luego de verificar las propuestas recibidas, se ha determinado que ninguno de los proponentes cumplió con la totalidad los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos en el pliego de cargos.
Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], lo procedente es declarar desierto el presente Acto Público, de conformidad a lo estipulado en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación.

Resuelve:

PRIMERO: Declarar Desierto el acto público No.2021-0-12-14-08-CM-021945, toda vez que la propuesta presentada no cumple con las exigencias solicitadas en el Pliego de Cargos, en base al numeral 2 establecido en el Artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



No obstante, el recurrente Visual Total, S. A., consideró que la documentación que aportó con su propuesta cumplió a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos, y por su parte el otro recurrente, Remodelaciones JC, S. A., aseguró que también cumplió con los requisitos del pliego de cargos.

Ahora bien, a fin de tratar los diversos aspectos que incidieron como puntos controvertidos del presente recurso, pasaremos a examinar a detalle dichas propuestas, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos.

4. Análisis de los cargos en contra de las propuestas participantes

Debido a la obligación que tiene esta instancia administrativa, de atender y evaluar las pretensiones plasmadas por las partes, procederemos a verificar las propuestas de los recurrentes, teniendo presente que los recurrentes manifestaron que cumplieron con todos los requerimientos del pliego de cargo.

a. Propuesta de la empresa Visual Total, S. A.

Es de suyo tener presente que la propuesta de esta empresa fue la de precio más bajo, quien ofertó la suma de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00).

Así mismos, la documentación que acompañó con su propuesta fue publicada por ella misma (Visual Total, S. A) en el sistema electrónico “PanamaCompra”, en donde se constató que los archivos adjuntos en formato pdf, cumplieron con las exigencias de obligatorio cumplimiento, y así como lo exigido en el apartado de “Otros Requisitos”.

Es decir que, presentó la siguiente documentación: certificado del Registro Público que acredita la existencia del proponente, poder de representación en el acto público de selección de contratista, paz y salvo de Renta, paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la CSS, declaración jurada de Medidas de Retorsión, aviso de operación, incapacidad legal para contratar, carta de adhesión a principios de sostenibilidad, pacto de integridad, carta de garantía, registro empresarial de micro empresa, certificado de registro de proponente de la DGCP, formulario de propuesta y el desglose de precios.

No obstante, es indispensable referirnos a los cargos advertidos por la entidad contratante como incumplimientos al pliego de cargos, que validó la descalificación de este proponente, señalando básicamente que el mismo no aportó el paz y salvo vigente en el término de subsanación, por lo que debemos manifestar las siguientes consideraciones:

- Supuesto incumplimiento sobre el paz y salvo de la Caja de Seguro Social

La entidad contratante cuestionó la vigencia del paz y salvo de dicha empresa, señalando que no fue aportado dentro del término de subsanación, sino posterior al acto de apertura de las propuestas, tal como aseveró el Jefe de la Oficina de Asesoría Legal, licenciado Olmedo Ceballos, en el Informe de Conducta.

Primeramente, veamos lo requerido por el pliego de cargos, sobre el paz y salvo con la Caja de Seguro Social:

4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social.	Sí
---	--	----



Con todo y lo afirmado por la entidad contratante, al remitirnos a la propuesta de la empresa Visual Total, S. A., presentada de forma electrónica, visible en la plantilla del sistema electrónico del acto público, encontramos dentro de las constancias procesales, como documentos adjuntos a la propuesta cinco (5) archivos en pdf, aportados por el oferente, tal como se muestra a continuación:

Datos Proponente	
RUC	2320639-1-792936-4
Razón Social o Nombre Comercial	VISUAL TOTAL
Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	ppearce
Nombre de Usuario	PAOLA PEARCE
Fecha y Hora de Ingreso	01-09-2021 08:19 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	01-09-2021 08:19 a.m.
Documentos Adjuntos	OFERTA-ECONOMICA.pdf septiembre 1 santo tomas muebles.pdf paz y salvo digital 20210902.pdf CARTA GARANTIA.pdf SANTO TOMAS SUB INCAPACIDAD.pdf
SubTotal	B/. 36,000.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 36,000.00

Ciertamente dentro de los archivos en pdf se ubicó en el segundo documento, el certificado de paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social, emitido por el sitio web <http://pazysalvos.css.gob.pa>, generado con fecha 2021-08-02 11:21, el cual evidenciaba que se encontraba vencido para el momento de la presentación de la propuesta (01-09-2021).

Sin embargo, siendo un requisito subsanable según lo dispuso el pliego de cargos, y en efecto lo fue, seguidamente se ubicó en el tercer archivo en pdf, denominado paz y salvo digital 20210902.pdf, el documento debidamente subsanado, mismo que fue generado con fecha 2021-09-02 15:23, cuya fecha de validez indicó hasta el 2021-09-30, tal como se evidencio y se muestra en la siguiente imagen:

Certificado de paz y salvo
Certificado de paz y salvo

No.de CERTIFICADO
LU2WGC8E-RG1IB

INSTITUCIÓN QUE OTORGA EL DOCUMENTO
CAJA DEL SEGURO SOCIAL

Por medio del presente documento se emite este certificado de paz y salvo a:

Número patronal:

80-611-10114

RUC/CIP:

2320639-1-792936

Nombre comercial:

VISUAL TOTAL

Razón social:

VISUAL TOTAL, S.A.

Periodo:

2021-07-01 Valido hasta: 2021-09-30

Motivo:

PAZ Y SALVO

Este certificado de paz y salvo fue emitido por el sitio web <http://pazysalvos.css.gob.pa>
Generado: 2021-09-02 15:23

Sobre el particular, es importante aclarar que, conforme la certificación numerada DGCP-DS-DJ-285-2022 del 10 de marzo de 2022, suscrita por el distinguido



Secretario General de la Dirección General de Contrataciones Públicas, dicho archivo publicado en el registro en PanamaCompra, es decir el paz y salvo digital 20210902.pdf, fue ingresado por el usuario Paola Pearce, la representante legal de la empresa Visual Total, S. A., el 06 de septiembre de 2021, a las 8:01.

En este orden de ideas, la DGCP aclara que el Director de Administración del Sistema PanamaCompra, el ingeniero Roger Lan, confirmó, por medio del Memorando No. DASP -010-2022 de 10 de marzo, la indicada información en los siguientes términos:

2. Los archivos antes mencionados la persona que subió los documentos de la propuesta de VISUAL TOTAL:

Empresa: VISUAL TOTAL

Nombre del Archivo	Fecha de Ingreso	Usuario de Registro
paz y salvo digital 20210902.pdf	sep/06/2021 8:01:36	PAOLA PEARCE
CARTA GARANTIA.pdf	sep/06/2021 8:02:28	PAOLA PEARCE

Con lo anterior quedó demostrado que el documento de paz y salvo ubicado en el tercer archivo pdf de la propuesta, fue subsanado dentro del término de los tres (3) días hábiles, después de la fecha de apertura, indicado en el pliego de cargos, puesto que la fecha de apertura de las propuestas se programó para el 01 de septiembre de 2021, y los tres días hábiles correspondieron a los días jueves 2, viernes 3 y lunes 6 de septiembre de 2021.

En otras palabras, al ingresarse el documento el 06 de septiembre de 2021, debió tomarse dicho requisito como subsanado, en el sentido de que la empresa Visual Total S. A., se encontraba a paz y salvo en los pagos de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social.

No obstante, nótese que la entidad cuestionó que el documento subsanado fue recibido después del acto de apertura, y en atención a la prueba de informe que se requirió, se apoyó en la Nota No.993/SC/HST fechada 10 de marzo de 2022 (visible a foja 204 del expediente administrativo), el cual indicó que no existió constancia de acuse de recibido del documento por parte de la entidad, cuando el informe de conducta, en el dispositivo séptimo hizo referencia a que la sección de compras fue la que envió los paz y salvo vigentes de dicha empresa (ver fojas 154 del expediente administrativo), que según informe del Jefe de la Oficina de Asesoría Legal de dicha institución, visible a fojas 205-207 del expediente administrativo, el recurrente presentó a la Sección de Compras documento de paz y salvo generado el 1 de octubre de 2021, mismo que reposa a foja 149 del expediente administrativo.

Estas mismas circunstancias se produjeron con respecto al tercer archivo pdf, es decir la Carta de garantía la cual, al inicio del acto de apertura (el día 1 de septiembre de 2021, fecha de la presentación de las propuestas), no estaba autenticada ante notario, y luego fue subsanada en tiempo oportuno.

Así las cosas, de la propuesta del recurrente y que, dentro de las constancias procesales, no se encontró referencia alguna que nos lleve a considerar que dichos documentos (el paz y salvo de la CSS y la Carta de Garantía) fueron presentado por el recurrente, y recibido por la entidad, fuera del término de subsanación.



Debemos traer a colación que ciertamente la entidad pudo publicar el informe de subsanación en cualquier momento, sin embargo, destacamos lo manifestado por la DGCP en su informe, referente a que los proponentes solo pueden anexar documentos al momento de la oferta y/o dentro del periodo de subsanación, entendiéndose que el documento denominado paz y salvo digital 20210902.pdf generado con fecha 2021-09-02 15:23, fue debidamente subsanado, tal como se evidencio anteriormente, teniendo presente que la legislación vigente para las contrataciones menores, con la introducción de la modificación ordenada por la Ley 153 de 2020, a partir del 1 de enero de 2021, todas las propuestas deberán ser presentadas electrónicamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

Recordamos a la entidad contratante, que la posibilidad de ver las propuestas en el sistema electrónico, se configura como un elemento probatorio con el que inicialmente cuentan todos los proponentes, quienes tendrán la oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; por ello, toda la información que se genere dentro de los procedimientos de las contrataciones menores, siendo las propuestas electrónicas, deben ser debidamente publicadas en el sistema electrónico, conforme el Principio de Transparencia.

Igualmente cabe aclarar que en el Informe de Subsanación de Documentos fechado el 23 de septiembre de 2021, la entidad contratante solamente observó que el proponente debió notarizar la carta de garantía, más no así observó lo relativo al vencimiento del paz y salvo de la CSS; por lo que mal pudo cuestionarse la vigencia del paz y salvo subsanado, cuando el pliego de cargos claramente estableció que para la subsanación se contaba con el término de tres (3) días hábiles después de la fecha de apertura, tal como lo demandó la norma de contrataciones públicas.

Así pues, está claro que la responsabilidad de la subsanación la asumió el proponente, en el sentido que fue la propia representante legal de la empresa quien ingresó dicha documentación subsanada, amén de que, dentro del expediente electrónico y administrativo, no existió constancia alguna que demostró que tal documentación fue aportada con posterioridad al término señalado en el pliego de cargos:

Término de subsanación: 	3 Días hábiles después de la fecha de apertura
---	--

Finalmente, con respecto a la subsanación de documentos, esta resulta aplicable conforme al pliego de cargos, atendiendo al artículo 55 de la Ley 22 de 2006, en el que se estipuló que *“Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables”*.

En concordancia a ello, el artículo 59 del Decreto 439 de 2020, señaló lo siguiente:

“Artículo 59. Documentos subsanables. La subsanación no procederá cuando se trate de documentos ponderables; entendiéndose como tales, aquellos documentos que serán objeto de puntuación de acuerdo con el cuadro de ponderación. En ningún caso se podrán subsanar documentos que no hubiesen presentado con la propuesta.



Cuando se trate de documentos no ponderables, la entidad establecerá en el pliego de cargos cuáles podrán o no ser objeto de subsanación.

El término para efectuar la subsanación no podrá ser mayor a tres días hábiles."

• Algunas consideraciones adicionales sobre la Carta de Garantía

Sobre este punto, debemos referirnos a lo manifestado por la entidad contratante en el Informe de Subsanación de Documentos fechado el 23 de septiembre de 2021, donde observó que el proponente debió notariar la carta de garantía.

Nótese que el punto 7 del apartado Otros requisitos del pliego de cargo, estableció la presentación de la carta de garantía notariada, veamos:

- 7 Presentar Carta De Garantía notariada con Número de Acto Público en el que se está participando Si
(Art. N°86, Decreto Ejecutivo N°439 del 10 de septiembre de 2020)

Al respecto, debemos aclarar que en el cuarto archivo en pdf ubicado en la propuesta de dicha empresa, se constató la carta de garantía debidamente subsanada con el sello de la Notaría Primera del Circuito de Panamá, tal como dejó constancia la propia entidad contratante en su Informe de Subsanación de Documentos fechado el 23 de septiembre de 2021, documentación que fue ingresada al expediente electrónico por el usuario Paola Pearce, en calidad de representante legal de la empresa, el 06 de septiembre de 2021, a las 8:02, tal cual fue determinado por el Director de Administración del Sistema PanamaCompra, Roger Lan, respecto a la prueba de informe que se requirió a la DGCP, y que reposa a fojas 135 del expediente administrativo. Veamos:

CARTA DE GARANTIA

HOSPITAL SANTO TOMÁS Acto Publico numero 2021-0-12-14-08-CM-021945
REFERENCIA : 21-1410***ANAQUEL DE ACERO INOXIDABLE CALIBRE 18 DE 5 ENTREPAREOS FUJOS CON DISTANCIA DE 35 CM ENTRE ELLOS CUERPO DEL MUEBLE A 20 CM DEL PISO ALTURA MAXIMA A 46 CM DEL TECHO PULIDO

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 86 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020 que reglamenta la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el suscrito PABLO PIERCE, varon/mujer, panameño/a, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal numero 4-702-931, vecino de esta ciudad, actuando en mi condición de Representante Legal/Apoderado (Especial o General) de la Sociedad Anónima VISUAL TOTAL, debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá con folio 2320639 ,rollo 792936, imagen 1, con domicilio en ARRAIJAN, PARQUE DEL OESTE, local #403, telefono 395-5332 , garantizamos lo siguiente:

1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.
2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.
3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.
4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas.

Dado en la ciudad de Panamá a los 1 días del mes de Septiembre de 2021.



PABLO PIERCE
VISUAL TOTAL S.A.
Representante Legal ó Apoderado Legal.
Cédula 4-702-931



Yo, Luz G. Parillon V., Primera Suplente de la Notaría Primera del Circuito de Panamá, con Cédula de identidad No. 8-252-379, CERTIFICO:
Que la(s) firma(s) anterior(es) ha(n) sido reconocida(s) como suya(s) por los firmantes por lo consiguiente dicha(s) firma(s) es (son) auténtica(s).

Panamá, 04 SEP 2021


Luz G. Parillon V.
Primera Suplente de la Notaría Pública Primera



Bajo este escenario, resulta fundamental referirnos al tema de las garantías en las contrataciones menores, resaltando las siguientes disposiciones legales:

Veamos lo indicado por la Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, al referirse a la garantía en las contrataciones menores:

Artículo 57 de la Ley 22 de 2006

“ ...

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.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Artículo 86 del Decreto 439 de 2020

“**Artículo 86. Garantías en la contratación menor.** En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta, sin embargo, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente:

1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.
2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.
3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.
4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas”. (El subrayado es del Tribunal).

La norma citada precisó que, en este tipo de actos públicos, el contratista, es decir, el proponente seleccionado, es quien quedará obligado a garantizar por escrito a la entidad contratante; es decir, que la garantía es una exigencia propia de la fase de formalización del contrato, por ende, no podrá exigirse en la fase de selección del contratista que aún se encontraba el acto público de referencia.

Por tanto, la entidad al solicitar la garantía durante la etapa de selección, sin tomar en cuenta lo contemplado en los artículos citados, desvirtúa la sumariedad y simplicidad de este tipo de procedimiento establecidos en la Ley 22 de 2006 y su reglamento, puesto que, como ya mencionamos, al pasar el proponente a ser contratista, es cuando surge la obligación de presentar la garantía correspondiente y, en consecuencia, también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista, es por ello que para este Tribunal, tal exigencia establecida en el pliego de cargos contrarió la norma de contrataciones públicas y su reglamentación.

En atención a lo anteriormente valorado, en contra posición a lo manifestado por la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones 002 de fecha 11 de enero de 2022, quedó demostrado que dicha propuesta (Visual Total, S.A.), correspondió con la debida subsanación de los documentos, cumpliendo así con todos los requerimientos planteados en los términos de referencia del pliego de cargo. Siendo así, coincidimos con el recurrente, al indicar que cumplió a cabalidad con el pliego de cargos, por lo que **debió resultar merecedora de la adjudicación** del correspondiente acto público.



b. Propuesta de la empresa Remodelaciones JC, S.A.

Es de suyo advertir que, según las reglas de verificación de las propuestas en las contrataciones menores (que es el mecanismo de selección del contratista de la presente causa), bastaría con examinar la propuesta de menor precio y constatar que ella cumple con los requisitos del pliego de cargos (como es el caso de la propuesta de Visual Total S.A), para dejar de revisar cualquier otra oferta; no obstante, en el caso de la oferta Remodelaciones JC, S.A., se presenta la circunstancia de que ella también presentó recurso de impugnación, por lo que, según lo establecido en el artículo 154 de la Ley 38 de 2000, fuente supletoria en el proceso que no ocupa, Remodelaciones JC, S.A., tiene el derecho a que el Tribunal se refiera a sus alegaciones concretas, por lo tanto nos atendremos a cumplir con esa carga procesal de decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada.

En otras palabras, pese a que la adjudicación de la oferta debe recaer sobre aquella de menor precio, que cumplió con todas las condiciones generales y especiales del pliego de cargos, conforme lo establecido en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, por lo que no se podrá entrar en el análisis de las siguientes propuestas, no obstante, este Tribunal estima apropiado pronunciarnos sobre algunas posiciones que fueron alegadas por el recurrente Remodelaciones JC, S.A., quien presentó la tercera propuesta en precio, por la suma de treinta y ocho mil trescientos noventa y uno balboas con sesenta centésimos (B/.38,391.60), como a continuación exponemos.

Así las cosas se reitera que, reiterar que esta valoración de las alegaciones de Remodelaciones JC, S.A., en modo alguno pueden significar que dicha propuesta se estimada como sujeto de la adjudicación del acto de marras.

Nos referiremos al cuestionamiento de la entidad contratante respecto a la valoración de la propuesta de dicho recurrente, en el sentido que cuestionó que la Declaración de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de Incapacidad Legal para contratar, no fueron presentados debidamente notariadas, tal cual lo requirió el pliego de cargos, y que la Carta de Garantía, debió corregir el número de acto público.

En ese sentido, debemos referirnos a los cargos advertidos como incumplimientos al pliego de cargos, en base a las siguientes consideraciones:

- Supuesto incumplimiento sobre la Declaración de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de Incapacidad Legal para contratar

La entidad contratante cuestionó que dicha empresa no subsanó ninguna de las observaciones que se le habían realizado, tal como aseveró en el Informe de Conducta.

Ahora bien, veamos lo requerido por la entidad contratante en los puntos 5 y 7 de los requisitos de obligatorio cumplimiento del pliego de cargos:



N°	Nombre documento	Subsanable
5	<u>Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.</u> Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retorsión, <u>cuya firma debe estar autenticada por Notario Público</u> , la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	Sí
7	<u>Incapacidad legal para contratar.</u> Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, <u>cuya firma debe estar autenticada por Notario Público</u> , la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	Sí

Al remitirnos a la propuesta, visibles en el sistema electrónico del acto público, encontramos dentro de los documentos adjuntos archivos en pdf, donde se constató que tanto la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Incapacidad legal para contratar, requeridas en los puntos 5 y 7 del pliego de cargo, ambos documentos fueron aportados con firma electrónica, tal como se muestra a continuación:

DECLARACIÓN JURADA DE MEDIDAS DE RETORSIÓN
Acto No. 2021-0-12-14-08-CM-021945

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley N.º 48 de 26 de octubre del 2016, el (la) suscrito(a), JULIO CALVO, mayor de edad, de nacionalidad Panameña, profesión Contratista, estado civil casado, con cédula de identidad personal N.º 8-163-2263, vecino de esta ciudad, actuando en mi condición de Representante Legal de la empresa: REMODELACIONES JC, SA, sociedad debidamente constituida conforme a la leyes de la Republica de Panamá, a Ficha 2602647, Rollo 1, Imagen 834117, con domicilio en Las Américas, Mañanitas, Calle 4ta Este, Local E-26, teléfono 6590-1491, declaro y certifico lo siguiente:

1. Que no es una persona natural de un Estado al que se aplican las medidas de retorsión conforme a esta Ley; o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se le aplican medidas de retorsión conforme a la Ley.
2. No mantiene beneficiarios finales, directa o indirectamente cuya nacionalidad sea de un país que se le aplican medidas de retorsión conforme a esta Ley, o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a la Ley.
3. No Actúa en representación de una persona natural de un Estado al que se le aplican medidas de retorsión conforme a esta Ley, o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a la Ley.
4. En la ejecución del procedimiento de contratación de que se trate y de las obligaciones dimanantes de esta, el valor de los sueldos, bienes, servicios, obras pública, arrendamientos, valores, títulos o fondos a proveer por parte de la persona natural o jurídica, de Derecho Público o de otra índole correspondiente o cualquier combinación de estos, provenientes de Estado a los cuales se le aplica medidas de retorsión conforme a la presente Ley, no superará el 10% del valor total del acto público o contratación pública de que se trate, o el 10% del valor anual de dicho acto público o contratación pública, si esta es de naturaleza renovable o recurrente, en cada período para el cual sea renovado o extendido.

Dado en la ciudad de Panamá, a los (31) días del mes de (agosto) de 2021.

(F) NOMBRE
CALVO
TORRES JULIO
ERNESTO - ID
8-163-2263

Firmado digitalmente
por F) NOMBRE
CALVO TORRES JULIO
ERNESTO - ID
8-163-2263
Fecha: 2021.07.01
02:22:58 -05'00'

Representante Legal Julio Calvo
(Nombre de la empresa)
Remodelaciones JC, S.A.



DECLARACIÓN JURADA INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 24 del Texto Único de la Ley N°22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, el Suscrito Julio E. Calvo T., varón, panameño, casado, con cedula de identidad personal número 8-163-2263, vecino de esta ciudad, actuando en mi condición de Presidente titular y Representante Legal de la Sociedad REMODELACIONES JC, S.A. sociedad anónima debidamente inscrita en el Registro Público a folio electrónico 2602647-1-834117 desde el 2014, declaro que mi empresa y sus accionistas no se encuentran en los siguientes enunciados

1. Estar morosas en el pago de la multa por incumplimiento de contrato u orden de compra o encontrarse inhabilitadas para contratar con el Estado
 2. Haber intervenido, en cualquier forma, en la preparación, evaluación, adjudicación o celebración de un procedimiento de selección de contratistas, de un procedimiento excepcional de contratación o de un procedimiento especial de contratación
 3. Haber sido condenadas en Panamá, por sentencia judicial definitiva, a la pena accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas, así como a la sanción de inhabilitación para contratar con el Estado
 4. Haber sido declaradas en estado de liquidación
 5. Haber incurrido en falsedad al proporcionar información requerida de acuerdo con esta Ley
 6. Concurrir como persona jurídica extranjera ay no estar legalmente constituida de conformidad con las normas de su propio país, o no haber cumplido con las disposiciones de la legislación nacional aplicables para su ejercicio o funcionamiento
 7. Habérselas resuelto administrativamente un contrato por incumplimiento culposo o doloso, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley, mientras dure la inhabilitación
 8. En el caso de las personas naturales o jurídicas, haber sido condenadas, en los cinco años que anteceden a la convocatoria del acto público, por sentencia judicial definitiva por la comisión de delitos contra la Administración Pública, delitos contra el orden económico, delitos contra la seguridad colectiva, delitos contra el patrimonio económico y delitos contra la fe pública, cuando sean personas naturales con penas de prisión de uno o más años, por un tribunal panameño o extranjero. En estos supuestos, la incapacidad legal para contratar se extenderá hasta por cinco años
 9. Quien celebre acuerdos de colaboración judicial o de pena, reconociendo la comisión de delitos contra la Administración pública, delitos contra el orden económico, delitos contra la seguridad colectiva, delitos contra el patrimonio económico o delitos contra la fe pública, En todo caso, la incapacidad para contratar no se extenderá más de tres años.
Quedan exceptuadas de este supuesto quienes cuya colaboración eficaz haya conducido al esclarecimiento del delito para evitar que continúe su ejecución, para evitar que se realicen otros delitos o cuando la información aportada haya sido esencial para descubrir a sus actores o partícipes
 10. Haber dejado en estado de abandono una obra en la República de Panamá por causa imputable al contratista, mediante declaración o resolución administrativa emitida por la entidad contratante.
La declaración o resolución administrativa podrá ser hasta por cinco años y recurrible ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas con fundamento en lo dispuesto en el artículo 160
 11. Haber formado parte como accionistas, dignatarios, directores y/o representante legal de personas jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado, mientras dure el periodo de inhabilitación, así como las personas jurídicas en que estos participen, siempre que hayan ostentado uno de los cargos mencionados al momento de la inhabilitación
- En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá

Dado en la ciudad de Panamá, a los (31) días del mes de (agosto) de 2021.

[F] NOMBRE
CALVO TORRES
JULIO ERNESTO
- ID 8-163-2263

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE
CALVO TORRES JULIO
ERNESTO - ID
8-163-2263
Fecha: 2021.09.01
02:20:09 -05'00'



Representante Legal / JULIO CALVO
(Nombre de la empresa)
Remodelaciones JC, S.A.

Tal como se apreció en las imágenes expuestas, se evidenció que ambos documentos aportados fueron suscritos por el representante legal de la empresa por medio de la firma electrónica calificada, la cual tiene plena validez jurídica para todos los efectos legales, respaldada por la norma de contrataciones públicas y su reglamentación, que en cuanto a los documentos con firmas electrónicas disponen lo siguiente:

Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020

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

...

28. *Firma electrónica calificada.* Firma electrónica cuya validez es respaldada por un certificado electrónico calificado que:

- a. Permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados.
- b. Está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere.
- c. Ha sido creada utilizando dispositivos seguros de creación de firmas electrónicas, los cuales mantiene el firmante bajo su control exclusivo.
- d. Ha sido generada a través de la infraestructura de un prestador de servicios de certificación registrado ante la autoridad registradora y certificadora raíz de Panamá”.



“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.

Toda documentación que deba ser presentada por los particulares dentro de los procesos de selección y contratación pública, establecidos en la presente Ley, podrá ser presentada utilizando medios electrónicos respaldados por firmas electrónicas calificadas.”

Decreto Ejecutivo No.439 de 2020

“Artículo 2. Presentación de documentos con firmas electrónicas. En los procedimientos de selección de contratista, en el procedimiento excepcional y en el procedimiento especial de contratación, así como en la etapa contractual, los proponentes o contratistas podrán presentar la documentación requerida, haciendo uso de la firma electrónica calificada, siempre que la misma sea emitida por el Registro Público de Panamá o por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas. **La documentación así presentada producirá los mismos efectos que tienen los documentos originales, y no necesitará autenticación ante notario.**” (Lo resaltado es del Tribunal).

En otras palabras, pese a que los requisitos obligatorios 5 y 7, establecieron la exigencia de aportar la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Incapacidad legal para contratar, cumpliendo la formalidad de presentarlas con firma autenticada ante notario público, debe tenerse en consideración que, tratándose de documentos firmados por medio de firma electrónica calificada, siempre y cuando sea emitida por el Registro Público de Panamá o por un prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas, no se hacía necesaria su autenticación, produciendo los mismos efectos que los documentos originales, por ende, no correspondía tal subsanación.

Frente a lo anterior, este Tribunal no puede eludir que, en la vía administrativa, dichos documentos no fueron valorados correctamente, siendo error de la propia administración.

- **Supuesto incumplimiento sobre la Carta de Garantía**

Refiriéndonos a la carta de garantía, tal como ya mencionamos en líneas anteriores, pese a que la entidad contratante solicitó tal requisito, la norma de contratación pública, así como su reglamentación, señaló que ninguna de las empresas proponentes se obligaba a incorporar tal documento, puesto que la obligación de presentar la garantía surge en caso de resultar ser el contratista, y en consecuencia, también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista, es por ello que no era necesaria la subsanación de dicho documento.

En este sentido, en contra posición a lo manifestado por la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones 002 de fecha 11 de enero de 2022, se pudo comprobar que dicha propuesta presentó la documentación en debida forma, conforme las razones aquí motivadas, sin embargo, es necesario reconocer que siendo la empresa Remodelaciones JC, S. A., la tercera propuesta en precio, debemos atender lo demandado por la norma de contrataciones públicas, en cuanto a que la adjudicación de la oferta debe recaer sobre aquella de menor precio, que cumplió



con todas las condiciones del pliego de cargos.

5. Conclusión general del Tribunal

Luego de haber realizado el estudio de los elementos que reposan en el expediente electrónico y administrativo, en torno a la verificación de las propuestas previamente plasmadas, nos parece que, en la presente causa, la entidad hospitalaria no verificó con celo y objetividad los datos e informaciones relativas a las propuestas presentadas en el sistema electrónico, amén de exigir, en la etapa de selección de contratistas, requerimientos propios de la fase contractual.

Lo anterior denota que en la vía gubernativa previa, no se actuó en estricto apego al principio de eficacia de la función pública, dando por resultado que dos de las tres empresas proponentes, hayan incurrido en gastos judiciales, para que esta instancia de control verificara algo de que inicio, debió ver claramente la entidad; máxime, cuando al parecer la organización administrativa del Hospital Santo Tomas parece estar suficientemente dotada de los niveles de control de legalidad de las contrataciones, que allí se gestionan.

El valor constitucional, traducido en el principio de eficacia de la función administrativa (ver numeral 12 del artículo 159 constitucional), demanda de todas las entidades, y aún más de aquellas que tienen la vocación de cumplir los más altos compromisos, como el de la salud, que se gestione con la mayor responsabilidad y con la finalidad de lograr que se satisfagan los intereses del Estado. Esto, en términos de la gestión de las compras públicas significa, propender a realizar los trámites de compras, con el objeto de suscribir un contrato, no el mero examen de requisitos en sí mismos.

Ahora bien, si la entidad se percata que se ha cometido algún error, y aún no se ha presentado reclamo o recurso alguno, echar mano de la facultad oficiosa de subsanación ordenada en el numeral 14 del artículo 27 de la ley 22 de 2006 que establece: "La entidad licitante ordenará la realización de trámites omitidos o la corrección de los realizados en contravención al ordenamiento jurídico, de oficio o a petición de parte interesada, si no se hubiera interpuesto recurso por vía gubernativa. Esta potestad saneadora se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15".

Esta facultad saneadora debe entenderse en directa relación con la obligación de toda entidad contratante de, "proceder oportunamente para que las actuaciones imputables a las entidades públicas no causen una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, estando obligadas a corregir, en el menor tiempo posible, los desajustes que pudieran presentarse, acordando los mecanismos y los procedimientos para prevenir o solucionar, rápida y eficazmente, las diferencias o situaciones litigiosas que lleguen a presentarse, de conformidad con el contrato y el pliego de cargos". (El subrayado es nuestro).

Así pues, en el caso concreto, el presente estudio ha confirmado que ciertamente la propuesta de menor precio presentada por el recurrente Visual Total, S.A., cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos, 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.



Así mismos, resaltamos que las ofertas de todos los proponentes deben ser valorados en forma integral, particularmente aquella documentación que ha solicitado, a manera que reúnan las características necesarias e imperativas, además que las mismas sean claras, precisas y ciertas al momento de su verificación, de tal modo que puedan ser beneficiadas con la adjudicación y con ello, lograr que se le dé cumplimiento al artículo 266 de la Carta Política que establece lo siguiente:

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”. (Lo subrayado es del Tribunal).

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**, establecido en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala que “los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos...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”. (El subrayado es del Tribunal).

Ahora bien, como recordemos nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, donde la adjudicación de la oferta debe recaer sobre aquella de menor precio, que cumplió con todas las condiciones generales y especiales del pliego de cargos, según lo establecido en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, veamos:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa”. (Lo resaltado es del Tribunal).



En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado concluye que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la empresa Visual Total, S. A., en el sentido de adjudicarle el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-0-12-14-08-CM-021945, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2021, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

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

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, conforme lo establece el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación de los recurrentes.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, 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 002 del 11 de enero de 2022, emitido por el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomás), por la cual declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-0-12-14-08-CM-021945.

SEGUNDO: ADJUDICAR a la empresa Visual Total, S.A., el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2021-0-12-14-08-CM-021945, por la suma de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00), para la compra de 12 unidades de anaques de acero inoxidable, por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ADVERTIR a la empresa Remodelaciones JC, S. A., que, pese a las estimaciones sobre su propuesta, la adjudicación del acto público debió recaer sobre aquella propuesta de menor precio, que cumplió con todas las condiciones del pliego de cargos.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.003008, expedido por Global Bank, el 01 de febrero de 2022, a la empresa Visual Total, S. A., por la suma de tres mil seiscientos balboas (B/.3,600.00), conforme Diligencia de Consignación que reposa a folio 032 del expediente del Tribunal; y la Fianza de Impugnación No.FIAN-15300000033321,

expedida por Mapfre Panamá, S.A., el 01 de febrero de 2022, a la empresa Remodelaciones JC, S.A., por la suma de cuatro mil seiscientos treinta y cuatro balboas (B/4,634.00), conforme Diligencia de Consignación que reposa a folio 080 del expediente del Tribunal.

QUINTO: 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.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.016-2022 y 018-2022, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

