



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 035-2022

RECURRENTE: CONSTRUCCIONES MORENO & PERALTA, S.A. (MORPESA)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 1 del 04 de marzo de 2022, emitido por el Ministerio de Educación (Escuela La Pitaloza), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-0-07-711-06-CM-019620.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.046-2022-PLENO/TACP de 1 de abril de 2022. (Decisión)

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con los artículos 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto 439 de 2020), por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en adelante Tribunal) tiene 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 igualmente, el Decreto Ejecutivo No.439 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 Ministerio de Educación (Escuela La Pitaloza), (en adelante, entidad contratante o MEDUCA), mediante Aviso de Convocatoria, publicado el 18 de febrero de 2022 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompras" (sistema electrónico o PanamaCompra), convocó a los interesados en participar en el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-0-07-711-06-CM-019620, referente al suministro de materiales y mano de obra para la demolición y vaciado de piso, colocación de baldosas en pasillo, cobertizo, salones, cocina comedor y dormitorio, de azulejos en cocina, instalación de cielo raso, y la colocación de ventanas y puertas. (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal).



2. El precio de referencia para este acto público se estableció de veintinueve mil quinientos treinta y tres balboas con ochenta y seis centésimos (B/.29,533.86).
3. La presentación de las propuestas se programó para el 24-02-2022 hasta las 12:00 PM, y la apertura de propuestas a las 12:01 PM, de ese mismo día.
4. Al acto público de marras, fueron recibidas las propuestas detalladas en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas			
RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2092864-1-755468-64	Construcciones Moreno & Peralta, S.A.	23-02-2022 08:26 p.m.	26,291.24
1479465-1-643388-35	FABRICA Y SERVICIOS HG, S.A.	23-02-2022 11:44 p.m.	27,676.02
155651502-2-2017-2	JHCP PANAMA, S.A.	24-02-2022 09:24 a.m.	27,333.00
155685496-2-2019-12	GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A.	24-02-2022 11:11 a.m.	24,373.90
155680333-2-2019-61	SERVICIOS E INVERSIONES SHEMUEL, S.A. (SISHESA)	24-02-2022 11:21 a.m.	28,929.70
8-825-2405-50	Laura Beatriz Patiño Escartín	24-02-2022 11:21 a.m.	26,431.27

5. Mediante el Cuadro de Cotizaciones 1 del 04 de marzo de 2022, publicado en el sistema electrónico, la entidad contratante adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Guacari Diseños y Construcciones, S. A., por el monto de veinticuatro mil trescientos setenta y tres balboas con noventa centésimos (B/.24,373.90). (Ver fojas 008-009 del expediente del Tribunal).
6. El 11 de marzo de 2022, la licenciada Argelis Damaris Cedeño Samaniego, en calidad de apoderada especial de la empresa Construcciones Moreno & Peralta, S. A., conforme poder conferido visible a foja 010 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 1 del 04 de marzo de 2022. (Ver fojas 011-024 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

El recurrente, en su Recurso de Impugnación, fundamentó que el proponente beneficiado con la adjudicación del acto público, no presentó la certificación vigente expedida por la JTAI, tal como lo establece la Resolución JTAI No.014 de 11 de marzo de 2020, por ende, consideró que no cumplió con el requisito 6 del pliego de cargos.

Por último, solicitó a este Tribunal, que se le adjudique el acto público, al considerar que su propuesta cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos y fue la segunda en precio. (Ver fojas 011-012 del expediente del Tribunal).

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Mediante Resolución No.027-2022/TACP de 14 de marzo de 2022, el magistrado sustanciador, admitió en sala unitaria, el Recurso de Impugnación presentado, conforme el procedimiento consagrado en la ley de contrataciones públicas. Asimismo, se le dio traslado al MEDUCA, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver fojas 033-035 del expediente del Tribunal).



IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

Mediante Informe de Trámite fechado 22 de marzo de 2022, visible a foja 040 del expediente jurídico, la Secretaria de Impugnación del Tribunal, hizo constar que a la fecha no se observó publicación del Informe de Conducta de parte de la entidad contratante, como tampoco se presentaron alegaciones de terceros en interés de la ley o en interés particular.

Es así que, concluido el término de ley para que la entidad publicara su informe de conducta, junto a toda la documentación correspondiente al acto impugnado, sin que fuera publicado en PanamaCompra, conforme lo estableció el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, se resolverá el recurso de impugnación con lo que consta en el sistema electrónico, veamos:

“Artículo 158. Procedimiento del recurso de impugnación. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tendrá dos días hábiles, a partir de su presentación, para la admisión o inadmisión del recurso de impugnación.

En caso de que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no cumpla con la admisión o inadmisión en el término establecido en el párrafo anterior, se considerará admitido el recurso, para lo cual se dejará la constancia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

Una vez admitido el recurso, por cualquiera de las dos formas establecidas en este artículo, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dará traslado a la entidad correspondiente, la cual deberá remitir a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado, en un término no mayor de tres días hábiles.

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, podrá comparecer cualquier persona en interés de la ley o interés particular para alegar sobre la impugnación presentada. Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa.

En caso de que la entidad no remita el informe de conducta en el término establecido, el Tribunal pasará a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” el recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente”. (El subrayado es del Tribunal).

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

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

1. Tipo de procedimiento aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos, versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se ubica 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).

Por otra parte, 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, señala que 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 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“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”.

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”.



El acto administrativo que es objeto de impugnación, lo instituyó el Cuadro de Cotizaciones 1 del 04 de marzo de 2022, emitido por la cual el Ministerio de Educación (Escuela La Pitaloza), adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Guacari Diseños y Construcciones, S. A., al determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos. Veamos un extracto del referido cuadro de cotizaciones:

Resuelve:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-0-07-711-06-CM-019620 al proponente GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A., por la suma de 24,373.90.SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ? PanamaCompra?, 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.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	81101513	Gestión de construcción de edificios	GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A.	Suministro de materiales y mano de obra para demolición y vaciado de piso, colocación de baldosas en pasillo, cobertizo, salones, cocina comedor y dormitorio , colocación de azulejos en cocina, instalación de cielo raso, colocación de ventanas y puertas	22,779.35	Adjudicada

No obstante, la discrepancia sustancial del recurrente respecto al acto acusado, es que a su consideración la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público, no cumplió con el requisito 6 del pliego de cargos y, por el contrario, estimó que su propuesta si cumplió con todos los requerimientos.

Ahora bien, lo oportuno es analizar a detalle los diversos aspectos que se destacaron como puntos controvertidos en el presente recurso, para luego determinar la validez de las propuestas presentadas en este acto público.

3. Criterios de selección para la adjudicación

El tema central será determinar si la entidad contratante, se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la adjudicación del Acto público bajo estudio, atendiendo los criterios señalados para la selección del contratista.

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, en el acto público se determinó la modalidad de adjudicación global y como criterios de selección 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”*.

De igual manera se estableció que se “adjudicará atendiendo lo establecido en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y en su defecto, al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos”.

La declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas, regulada



en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la Ley 22 de 2006, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista.

Veamos lo dispuesto por la norma legal:

“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 nuestro).

Nos corresponde ahora examinar a detalle las propuestas, a fin de comprobar si cumplieron con todos los requisitos del pliego de cargo, en constatación con lo plasmado en las normas de contratación pública.

Es así como iniciamos con el análisis de los cargos sobre la propuesta adjudicataria.

4. Análisis de los argumentos recursivos en contra de la propuesta adjudicataria (Guacari Diseños y Construcciones, S. A.)

El impugnante alegó que el proponente beneficiado con la adjudicación del acto público, no presentó la certificación vigente expedida por la JTIA, establecida en la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

En este punto es de lugar hacer mención sobre la importancia de quien acciona la vía recursiva, pruebe fehacientemente sus alegaciones a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado en sede administrativa, por lo que, en atención al principio de motivación, procedemos con el análisis de los hechos sobre los cuales el recurrente fundamentó sus pretensiones.

a. Supuesto incumplimiento sobre el requisito 6 (Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura)

Para atender el incumplimiento advertido por el recurrente, necesariamente debemos referirnos al punto 6 de los requisitos de obligatorio cumplimiento del

pliego de cargos, referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura:

N°	Nombre documento	Subsanable
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.	

En este punto, el pliego requirió que en aquellos actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y arquitectura, como es el caso que nos ocupa, los proponentes, debían acreditar que contaban con idoneidad profesional o licencia temporal, para el caso de las personas naturales y en el caso de las personas jurídicas, el Registro de empresa, haciendo énfasis que en ambos casos (personas naturales y personas jurídicas), el proponente debería presentar certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo estableció la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

Pues bien, en cuanto al requisito previo citado, el proponente adjudicatario, siendo una persona jurídica, ciertamente debió presentar el Registro de empresa expedida por la JTIA y que dicha certificación debía estar vigente.

Conozcamos un extracto de la Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, publicada en la Gaceta Oficial No.28982-C de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se establece la certificación de la JTIA como documento a ser requerido en los actos públicos del Estado:

“ ...

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).

Que el Carnet de Idoneidad Profesional o de LTR y el Diploma o Certificado de Idoneidad con Timbre fiscal adherido, son solo dos (2) documentos identificadores de la idoneidad profesional o la LTR.

Por su parte, el uso del sello profesional, es también un documento público, pero su utilización es potestad de los profesionales o de las entidades reguladoras, para la formalización de sus diseños, avalúos o peritajes, entre otros.

Que como resultado de la constante consulta de las entidades que realizan actos públicos y en coordinación con la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en Reunión Ordinaria de 14 de marzo de 2020, el Pleno de la JTIA, evaluó la necesidad de emitir una aclaración.

Con base a ello, el Pleno de la JTIA, en usos de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: ESTABLECER la Certificación de Idoneidad o Licencia Temporal Renovable y Registro de Empresa de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, firmada por su Secretario, con una vigencia de tres (3) meses, como documento a ser requerido en los actos públicos del Estado.

Al respecto, nos atañe dilucidar la presente causa, en el sentido de corroborar lo expuesto por el recurrente, al sostener que el adjudicatario, no aportó la certificación vigente expedida por la JTIA, establecida en la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020. Pues veamos lo que aportó dicha empresa para satisfacer este requerimiento:



MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA
(Ley 15 de 29 de enero de 1959)

RESOLUCIÓN #0354
(22 de marzo de 2021)

"Por medio de la cual se declara que en los registros de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se ha inscrito la empresa **GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A.**, por un periodo de dos años, contando a partir de la fecha de la presente Resolución".

LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA CONSIDERANDO:

Que en memorial presentado por **LARISSA DEL CARMEN APARICIO BULTRON** de nacionalidad **PANAMEÑA** con cédula de identidad personal No. 6-713-1491, Representante Legal de la empresa denominada **GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A.**, inscrita en el Registro Público con Folio 155685496, con número de RUC 155685496-2-2019 y dígito verificador 12, con domicilio en **LOS POZOS, CALLE ABAJO, VIA HACIA LAS MINAS**, corregimiento de **LOS POZOS (CABECERA)**, distrito de **LOS POZOS**, provincia de **HERRERA**, solicitó a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se le extienda el Certificado de Registro de Empresa para ejercer en el territorio de la República de Panamá las obras y/o actividades a continuación detalladas, además, que toda la información es verdadera y dando fe de ello.

Que según la documentación presentada por dicha empresa, ésta cumple con los requisitos exigidos por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para la expedición del Certificado de Registro de Empresa y que la documentación cumple con las disposiciones que regulan el ejercicio de las profesiones de ingeniería y/o arquitectura del país para realizar las actividades solicitadas.

RESUELVE:

PRIMERO: Ordenar que la empresa **GUACARI DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES, S.A.**, con número de RUC 155685496-2-2019 y dígito verificador 12, quede inscrita en los Registros de la Junta Técnica para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos años como lo dispone la Resolución 824 de 2009, a partir de la fecha de la presente Resolución; extenderle el Registro de Empresas y autorizarla para ejecutar las obras y/o actividades de:

- ARQUITECTURA.

SEGUNDO: Registrar igualmente que actuarán como Profesionales Idóneos Responsables de la Empresa los siguientes:

- LARISSA D. APARICIO B., CON CEDULA No. 6-713-1491, ARQUITECTO, IDONEIDAD No. 2016-001-009.

TERCERO: Que dicha empresa se comprometa a cumplir con las disposiciones de la Ley 15 del 26 de enero de 1959 reformada por la Ley 53 de 1963, Decreto 257 de 3 Septiembre de 1965 y demás órdenes y reglamentos que en el ejercicio legal dice la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y a comunicar a esta Junta cualquier cambio o alteración que exista en la información que aparezca en su memorial solicitud.

CUARTO: Contra esta Resolución cabe el Recurso de Revisión dentro de los 5 días hábiles a partir de su notificación.

Dado en la ciudad de Panamá, el 22 de marzo de 2021.
ING. RODRIGO A. CHANIS TESADA, Presidente
ING. EDIEL MANUEL BATISTA U., Secretario

Si bien, la empresa aportó la Resolución #0354 fechada 22 de marzo de 2021, que declaró su inscripción ante la JTIA, para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos años, y que igualmente registró al profesional idóneo responsables de la empresa; no podemos soslayar que tal documento no satisface a cabalidad dicho requisito, puesto que de las constancias procesales, no se ubicó la certificación de registro de empresa vigente que expide la JTIA, tal como lo mencionó el recurrente en su escrito de impugnación.

En el caso bajo estudio, es evidente que el alcance de los trabajos del objeto a contratar, conforme el capítulo II de las condiciones especiales, visible en el sistema electrónico, incluyó actividades de ingeniería y arquitectura, y siendo éste un requisito indispensable para llevar a cabo dichos trabajos, el mismo fue sustentado en el contexto de la mencionada Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, normativa ésta que, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones



Públicas, deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general.

5. Análisis de las propuestas participantes en este acto público

a. Empresa Guacari Diseños y Construcciones, S.A.

La propuesta de esta empresa fue la de menor precio, quien resultó beneficiada con la adjudicación, ofertando la suma de veinticuatro mil trescientos treinta y tres balboas con noventa centésimos (B/.24,373.90).

De la documentación que acompañó con su propuesta, visible en PanamaCompras, se pudo apreciar que no presentó en debida forma lo requerido en el punto 6 del pliego de cargo, referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, pues, pese a que aportó la Resolución #0354 fechada 22 de marzo de 2021, que declaró su inscripción ante la JTIA, para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos años, y que igualmente registró al profesional idóneo responsable de la empresa; no obstante, no aportó la certificación de registro de empresa vigente, amparada mediante Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, requisito éste que debió ser cumplido por dicho proponente.

Ante estas circunstancias, 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, 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.

Comprobado esto, coincidimos con lo señalado por el impugnante, en el sentido que dicha oferta no cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos, por lo que **no puede resultar merecedora de la adjudicación.**

Consecuentemente, procedemos con la verificación de la siguiente propuesta.

b. Empresa Construcciones Moreno & Peralta, S. A. (Morpesa)

La siguiente oferta de menor precio, es la presentada por la empresa recurrente, por la suma de veintiséis mil doscientos noventa y un balboas con veinticuatro centésimos (B/.26,291.24).

De la documentación que aportó con su propuesta, visibles en el sistema electrónico, se constataron como adjuntos los siguientes:

- | | |
|---|---|
| a. Certificado del Registro Público que acredita la existencia del proponente; | Notario Público; |
| b. Paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la CSS válido hasta el 2022-02-28; | e. Resolución #1674 de fecha 1 de diciembre de 2021 y la Certificación de inscripción de la empresa con fecha vigente; ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; |
| c. Paz y salvo de Renta con fecha de validez 20/03/2022; | f. Aviso de operación; |
| d. Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, con firma autenticada por | g. Incapacidad legal para contratar con firma autenticada por Notario |



- Público;
- h. Paz y salvo del Ministerio de Ambiente con fecha de validez 11/03/2022;
 - i. Carta de compromiso verde con firma autenticada por Notario Público;
 - j. Carta de adhesión a principios de sostenibilidad;
 - k. Pacto de integridad;
 - l. Formulario de propuesta;
 - m. Desglose de precios;
 - n. Cronograma de actividades;
 - o. Carta de garantía;
 - p. Cédula del representante legal de la empresa;
 - q. Registro Empresarial de micro empresa;
 - r. Certificado de registro de proponente de la DGCP.

Frente a lo anterior, se pudo constatar que la documentación que aportó dicha empresa, cumplió con los requisitos del pliego de cargos, por lo que coincidimos con el recurrente, en el sentido que **se hace merecedora de la adjudicación de este acto público.**

En atención a lo anteriormente valorado, y en contra posición a las actuaciones de la entidad contratante, consideramos oportuno referirnos a ellas, en base a las siguientes consideraciones.

6. Algunos planteamientos sobre las actuaciones de la entidad

Por lo indicado previamente es para esta colegiatura de suyo reprocharle a la entidad la vulneración del numeral 3 del artículo 21, el numeral 2 del artículo 27, y el numeral 4 del artículo 28, todos de la Ley 22 de 2006, en el sentido de adjudicar el acto público a una propuesta que no cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

Al respecto veamos también lo indicado por el artículo 32 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

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

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.
2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.” (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 33 de la Ley 22 de 2006, referente al Principio de igualdad de oportunidades de los proponentes, señaló lo siguiente:

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma



índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.
2. Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.
4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías". (Lo subrayado es del Tribunal).

Por otra parte, en esta oportunidad es preciso hacer referencia que el acto impugnado, mediante el cual se adjudicó el acto público de marras, careció de una adecuada motivación, así como tampoco existió documentación que sustentara la revisión y verificación de las propuestas, tomando como norte el Principio de Transparencia, contemplado en el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, que a la letra dispuso:

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

1...

...

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).

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 tiene la obligatoriedad de señalar, en el momento oportuno, las razones o las circunstancias concretas que fueron consideradas para sustentar su decisión de adjudicar el acto público, haciendo mención del mismo en la parte motiva del acto administrativo objeto de impugnación.

En este sentido, encontramos el momento oportuno para hacer mención a que los actos que dicte la Administración Pública Panameña están regidos por la normativa legal, es por ello que orientamos a la entidad contratante a 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, conforme lo señala el ordenamiento jurídico correspondiente, así el administrado que se sienta afectado en su derecho subjetivo podrá conocer las razones que llevó a la administración a una determinada decisión.

Igualmente destacamos que la entidad contratante, no hizo uso de la oportunidad que le otorga la ley para contradecir las alegaciones impugnativas, puesto que no remitió el correspondiente informe de conducta.

7. Conclusión general del Tribunal



Siendo que las actuaciones surtidas dentro del acto público bajo estudio, reflejó que la entidad no enmarcó su conducta a lo demandado por la ley de contratación pública, 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 recordemos la importancia de propender al cumplimiento de la finalidad última del procedimiento de selección de contratista, 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, asegurando el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación.

De este modo es importante 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 22 de 2006, que señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...”

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

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



En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la empresa Construcciones Moreno & Peralta, S. A. (Morpesa), en el sentido de adjudicarle el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-0-07-711-06-CM-019620, 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).

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 1 del 04 de marzo de 2022, emitido por el Ministerio de Educación (Escuela La Pitaloza), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-0-07-711-06-CM-019620, al proponente Guacari Diseños y Construcciones, S. A.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-0-07-711-06-CM-019620, a la empresa Construcciones Moreno & Peralta, S. A. (Morpesa), por la suma de veintiséis mil doscientos noventa y un balboas con veinticuatro centésimos (B/.26,291.24), para el suministro de materiales y mano de obra para la demolición y vaciado de piso, colocación de baldosas en pasillo, cobertizo, salones, cocina comedor y dormitorio, de azulejos en cocina, instalación de cielo raso, y la colocación de ventanas y puertas; por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.FI-110359, emitida por Seguros Suramericana, S. A. (Sura), por el monto de cuatro mil

cuatrocientos treinta balboas con ocho centésimos (B/.4,430.08), según consta en la diligencia de consignación visible a folio 025 del expediente del Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes 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 posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 035-2022, 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

