



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 059-2022

RECURRENTE: PANASUP, CORP.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotización N°12 de 22 de marzo de 2022, por el cual la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.)** adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°061-2022-Pleno/TACP de 18 de abril de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el 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.

En el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 (Decreto Ejecutivo 439 de 2020), que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 a 246, se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*).

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de marzo de 2022, la Caja de Seguro Social [Comp. Hosp. Dr. Arnulfo Arias M.] (en adelante, CSS o la entidad), realizó la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733, para el “*Suministro de forro para cama (Ver Plirgo)*” (sic), a través de *PanamaCompra*.
2. El precio de referencia de dicho acto público fue establecido en cuarenta y nueve mil novecientos cuarenta y un balboas (B/. 49,941.00).
3. El acto público se celebró el 11 de marzo de 2022, con la apertura de propuestas a las 11:01 a. m.



4. El 15 de marzo de 2022, la entidad publicó el Acta de Apertura de Propuestas (calendado 11 de marzo de 2022) en *PanamaCompra*, en la cual se dejó constancia de la participación de cuatro proponentes, a saber:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
43259-18-280848-28	Benco Enterprises S.A.	08-03-2022 03:24 p.m.	32,698.80
155702150-2-2021-65	BH PLUS TRADING	11-03-2022 02:08 a.m.	34,596.00
9-172-524-63	JUSTA MARIA VASQUEZ	11-03-2022 10:44 a.m.	33,759.00
155711684-2-2021-28	PANASUP, CORP.	11-03-2022 10:51 a.m.	30,355.20

5. Luego, la CSS expidió el Cuadro de Cotización N°012 de 22 de marzo de 2022, publicado en esa misma fecha en *PanamaCompra*, por el cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733 a BENCO ENTERPRISES, S.A. (establecimiento comercial denominado Suplidora Textil Benco).
6. La firma forense Villa & Asociados, por medio del licenciado Adolfo Villa Guerrero, actuando en calidad de apoderada especial de la empresa PANASUP, CORP., presentó Recurso de Impugnación (visible de la foja 010 a la 022 del expediente jurídico de este Tribunal) el 31 de marzo de 2022, ante la Secretaría General del Tribunal, en contra del aludido acto administrativo.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución N°042-2022/TACP de 31 de marzo de 2022 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* en esa misma fecha.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, fundamentándose en lo siguiente:

1. De acuerdo con el Acta de Apertura de Propuestas, calendado 11 de marzo de 2022, la empresa PANASUP, CORP. ofertó el mejor precio, por la suma de B/. 30,355.20 *“y habiendo sido previamente escudriñada en la presentación de sus requisitos, y establecido que cumplió con todos, debió ser declarada como ganadora...”*.
2. El 17 de marzo de 2022, la entidad emitió el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas, en el cual se determinó que todas las personas naturales y jurídicas que participaron en el acto público de marras, cumplieron con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.
3. A través del Cuadro de Cotización N°012 de 22 de marzo de 2022, la CSS adjudicó el acto público a la sociedad BENCO ENTERPRISES, S.A., a pesar de que la propuesta económica de dicha empresa fue por B/. 34,596.00, cifra 14% superior a la ofertada por PANASUP, CORP.
4. En las motivaciones del acto administrativo recurrido, la entidad señaló que la descalificación de la propuesta de PANASUP, CORP. es *“por supuestamente no cumplir con lo solicitado en el pliego de cargos, al presentar una solicitud para registrarse como pequeña y mediante empresa ante AUTORIDAD DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (AMPYME), sin fecha de recibido, ni sello de aprobación lo cual la hace invalida” (sic).*



5. El registro de las empresas en AMPYME no es un requisito mínimo obligatorio enunciado en el pliego de cargos, específicamente en el numeral 9, porque *“de una lectura de dicho numeral que abarca los puntos 9.1 a 9.11, no establece en ninguno de sus puntos, que debe presentarse como requisito para competir, la afiliación o acreditación ya mencionada”*.
6. Que, contrario a lo que indica el referido cuadro de cotización, *“nuestra representada no incumplió con ninguno de los requisitos exigidos por Ley y por el pliego de cargos..., por tanto al tenor del mejor precio presentado, debe declarársele como ganadora del acto” (sic)*.
7. De conformidad con el artículo 88 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, la certificación que acredita el registro empresarial en AMPYME *“es una protección establecida por Ley para las pequeñas y medianas empresas, estableciendo como beneficio un criterio de desempate a favor de quienes se registren en esta Autoridad, al momento de competir en un acto público”*; sin embargo, este *“no es un requisito exigido por Ley para participar en los actos públicos”*. Así las cosas, la persona que no está inscrita igual puede participar en cualquier acto público, *“pero entendiendo que está en desventaja en cuanto a su oferta económica en referencia a una persona que cuente con la acreditación ya establecida, y tan sólo por una diferencia del cinco por ciento (5%)” (sic)*.
8. En relación con la ventaja o protección ofrecida a las empresas registradas en AMPYME, *“el precio presentado por la sociedad BENCO ENTERPRISE, S.A. es un catorce por ciento (14%) más alto que el precio presentado por nuestra representada, por lo que tampoco se puede aplicar el artículo 88 decreto 439 de 2020, es decir, la aplicación de este artículo para descalificar a nuestra representada o para Beneficiar a la sociedad BENCO ENTERPRISES, S.A. no tiene cabida alguna” (sic)*.
9. La actuación de la CSS transgredió, por omisión, el numeral 3 del artículo 12 de la Ley 22 de 2006, porque *“la causa de la descalificación de nuestra representada es inentendible, resultando injusta a todas luces”*; y el numeral 5 del artículo de esta misma excerta legal. Igualmente, se transgredió el artículo 14 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020; y los numerales 7 y 8 del artículo 94 del mismo cuerpo normativo, al haberse inobservado el Principio de Transparencia con la solicitud de un requisito no exigido en la ley ni en el pliego de cargos.

La apoderada especial de la parte actora solicitó que este Tribunal anule el Cuadro de Cotización N°012 de 22 de marzo de 2022, proferido por la CSS, por el cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733 a la sociedad BENCO ENTERPRISES, S.A.; y se dicte la Resolución de Adjudicación a favor de la empresa PANASUP, CORP., por cumplir con todos los requisitos exigidos por la ley y el pliego de cargos, y haber presentado la mejor oferta.

IV. ALEGACIONES DE TERCEROS

El 6 de abril de 2022, dentro del término procesal previsto en la ley, el licenciado José Joaquín Rodríguez, actuando en calidad de apoderado especial de la señora JUSTA MARÍA VÁSQUEZ (establecimiento comercial denominado SERVICIOS LA EXPANSIÓN), presentó ante la Secretaría General del Tribunal, escrito de alegaciones en interés de la ley e interés particular.

El letrado argumentó que BENCO ENTERPRISES, S.A. no debió ser beneficiada con la adjudicación del acto público, porque incumplió con varios requisitos exigidos en el pliego de cargos, a saber:

1. No aportó el Formulario de Propuesta ni el Desglose de Precios.



2. La Carta de Garantía fue emitida el 8 de enero de 2022; es decir, antes de que la entidad hiciera la convocatoria al acto público 2022-1-10-0-08-CM-448733 en el sistema electrónico; *“cuando es sabido que todos los documentos a utilizarse en dicho acto, debe ser emitido posterior a la publicación del acto en el portal de Panamacompras, debido a esta irregularidad, este documento debe tenerse como no presentado; este documento no es subsanable, lo que descalifica inmediatamente a la empresa BENCO ENTERPRISES, S.A.”* (sic).
3. El formulario de Incapacidad Legal para Contratar corresponde a un modelo incorrecto, *“los proponentes deben y están obligados a utilizar los modelos y formatos establecidos en el pliego de cargos, de lo contrario este documento no puede ser tomado como válido, la omisión de este documento, no subsanable lo que descalifica inmediatamente a la empresa BENCO ENTERPRISES, S.A.”* (sic).
4. La oferta más baja fue presentada por PANASUP, CORP., por B/. 30,355.20, mientras que la de BENCO ENTERPRISES, S.A. fue por B/. 32,698.80; habiendo entre ambas una diferencia de más del 5%. Por lo tanto, no le era aplicable el artículo 88 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que versa sobre la adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas.

Añadió que, ante la descalificación de la propuesta de PANASUP, CORP. y los incumplimientos de BENCO ENTERPRISES, S.A., debe primar la oferta de JUSTA MARÍA VÁSQUEZ, la cual no fue desestimada y presentó el tercer mejor precio (B/.33,759.00).

Para finalizar, el licenciado Rodríguez solicitó que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas haga cumplir ley y anule el acto administrativo impugnado; y dicte la resolución de adjudicación a favor de su representada.

V. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 8 de abril de 2022, a través de la Nota DP-CHDRAAM-AL-N-050-2022, fechada 5 de abril del año en curso, la CSS remitió a este Tribunal lo siguiente:

1. Expediente administrativo del acto público de marras, que consta de un (1) tomo, integrado por doscientos catorce (214) fojas;
2. Cuatro (4) muestras de forros de cama; una (1) por cada proponente;
3. El Informe de Conducta suscrito por la Directora Nacional de Compras; escrito publicado en *PanamaCompra* y que también reposa de foja 048 a 053 del expediente jurídico. En dicho Informe, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público.

Con relación a los argumentos de la parte actora, la entidad licitante manifestó, entre otros, que:

«Debemos recordar que para la celebración de Compras Menores, nuestra legislación es clara al señalar que éstas se llevarán a cabo con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la Ley.

Se observa que la empresa PANASUP, CORP., aportó con su propuesta “SOLICITUD de AMPYME-Registro Empresarial-8-901-1997.” Una solicitud no es una certificación. A la CAJA DE SEGURO SOCIAL no le consta que efectivamente la empresa PANASUP, CORP., cuente con el certificado de AMPYME, tal y como lo señala en su escrito de impugnación.



Al revisar toda la documentación aportada por la empresa PANASUP, CORP., se puede apreciar que en la "SOLICITUD de AMPYME-Registro Empresarial-8-901-1997.", en la cual declara bajo la gravedad del juramento que la información suministrada para obtener la CERTIFICACIÓN DE AMPYME es correcta, detalla lo siguiente:

NÚMERO DE EMPLEADOS: 02

De igual manera aporta paz y salvo de la Caja de Seguro Social donde se certifica que la sociedad PANASUP, CORP., registrada en el registro público N°155711684-2-2021 no se encuentra obligada a inscribirse como empleador.

Al existir una contradicción entre la información aportada bajo la gravedad del juramento para solicitar la CERTIFICACIÓN DE AMPYME, por la empresa PANASUP, CORP., específicamente en cuanto al hecho de tener dos (2) empleados trabajando en su empresa; y sin embargo, aporta un paz y salvo de la Caja de Seguro Social donde indica que no está obligado a inscribirse como empleador; la Dirección Administrativa del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid procedió a solicitar mediante Hoja de Trámite DA-CHDRAAM-HT-01 de 63-2022 de 30 de marzo de 2022 a la Dirección Nacional de Ingresos de la Institución que efectuaran una aclaración.

A través de Nota.DINAI-DIE-N-450-2022 de 7 de abril de 2022, la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social emite respuesta a la solicitud antes planteada» (*sic*).

La entidad concluyó su informe enfatizando que está obligada a seleccionar al contratista de manera justa y equitativa, por lo cual el acto público debe apegarse al procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones Públicas. Por lo tanto, deja en manos del Tribunal la decisión que corresponda.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006:

"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.



En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente". (El subrayado es del Tribunal).

2. Criterios de interpretación

a. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma; es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 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". (El subrayado es del Tribunal).

"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. Criterios legales

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".

De igual forma, hemos procurado que los hechos y omisiones afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener,



en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

El punto central es determinar si la entidad actuó de conformidad con el ordenamiento jurídico cuando decidió adjudicar el acto público de marras. Así, en atención al Principio de Motivación, pasamos a analizar las piezas procesales en contraste con los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

3. Análisis pormenorizado de las propuestas, según su valor económico

La propuesta de PANASUP, CORP., por B/. 30,355.20

3.1. Supuesto incumplimiento del Punto 3 de “Otros Requisitos”

La recurrente presentó la propuesta de menor precio y toda la documentación requerida en los términos de referencia; sin embargo, la entidad licitante le endilga el incumplimiento del Punto 3 de la sección “Otros Requisitos”, porque aportó una solicitud de registro en AMPYME, no el certificado de que trata el pliego de cargos.

La impugnante defendió su oferta señalando que el registro de las empresas en AMPYME no es un requisito mínimo obligatorio enunciado en el pliego de cargos, específicamente en el numeral 9 del pliego adjunto. Además, explicó que la certificación que acredita el registro empresarial en AMPYME es una protección para las pequeñas y medianas empresas, establecida en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento; con todo y ello, no es un requisito exigido para participar en los actos públicos, por lo tanto, la persona que no está inscrita igual puede participar en cualquier acto público.

Pues bien, a efectos de resolver la disputa generada por el requisito en cuestión, veamos lo que pide el pliego de cargos:

3	SE RECOMIENDA A LAS EMPRESAS PARTICIPANTE QUE CUENTAN CON EL CERTIFICADO DE CONSTANCIA DE INSCRIPCION DE REGISTRO EMPRESARIAL DE LA AUTORIDAD DE LA MICRO PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (AMPYME) ADJUNTARLO AL MOMENTO DE INGRESAR SU PROPUESTA A FIN DE CUMPLIR CON LO ESTABLESIDO EN EL ARTICULO N°.88 Y EL ARTICULO N°.90 DEL DECRETO EJECUTIVO N°.439 DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020 QUE REGLAMENTA LA LEY 22 DEL 2006. (CUANDO APLIQUE).
---	--

Para satisfacer la recomendación indicada en los términos de referencia, se observa que en el archivo titulado **11. AMPYME – Registro Empresarial – 8-901-1997.pdf**, la proponente suministró lo siguiente:

AMPYME - Registro Empresarial

AMPYME - Registro Empresarial - 8-901-1997

Fecha Inicio: 30/09/2021 23:04 - Fecha Fin: 30/09/2021 23:39

DATOS DEL SOLICITANTE	
TIPO DE PERSONA	Jurídica
CÉDULA	8-901-1997
NOMBRE COMPLETO	Daniel Enrique Vargas Vasquez
FECHA DE NACIMIENTO	25/01/1996
SEXO	Masculino
...	



Como se puede apreciar, esta es una Solicitud de Registro Empresarial, que fue procesada por AMPYME, el 30 de septiembre de 2021.

Frente a las aludidas constancias, el Tribunal debe manifestar que la presentación de dicho documento no debió ser calificada como incumplimiento del requisito. Primeramente, porque el contenido del mismo es una recomendación, cónsona con el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que establece la preferencia de adjudicación a las micro y pequeñas empresas, condicionada al cumplimiento de todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos:

“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 las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley”.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición”. (El subrayado es del Tribunal).

Nótese que la norma no tiene la finalidad de regular la participación de empresas en los actos públicos para contrataciones menores, sino simplemente establecer un beneficio a favor de aquellas empresas que tengan la condición de Mipymes. Es decir, nuestra Ley de Contrataciones Públicas procura la mayor participación posible en todas las modalidades de contratación, y confiere el beneficio de adjudicación a las empresas panameñas y a las mipymes, con el propósito de incentivar y dinamizar la economía nacional.

En consecuencia, la presentación del certificado de registro de AMPYME no es un requisito obligatorio en los procesos de selección de contratista. Su incorporación en la propuesta solo representa una ventaja para el proponente, cuando este se enfrenta a participantes que no poseen calidad de mipymes; o que, siéndolo, ofertan un precio inferior o 5% superior. Para este último escenario, el Decreto Ejecutivo 439 de 2020 dispone:

“Artículo 88. Adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen micro o pequeñas empresas y empresas no mipes, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresas no mipe. Entre las micro y pequeñas empresas, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que la empresa esté clasificada como micro o pequeña empresa”.

Sobre el particular, es de destacar que en el caso bajo estudio no se cumplió el



presupuesto de que versa el citado artículo, toda vez que la oferta de la adjudicataria, BENCO ENTERPRISES, S.A., supera en 7.7% el valor de la propuesta de PANASUP, CORP., por lo que no es aplicable la disposición antes transcrita.

En virtud de lo expuesto, para este Tribunal Colegiado, el hecho de que PANASUP, CORP. omitiera la aportación del Certificado de Registro Empresarial de AMPYME no se constituye en incumplimiento.

3.2. Una supuesta incongruencia de datos

En su Informe de Conducta, la entidad licitante planteó que existe una contradicción entre el contenido de la Solicitud de Registro Empresarial de AMPYME y el paz y salvo de CSS que aportó la impugnante.

En la solicitud de registro, PANASUP, CORP. declaró bajo gravedad de juramento que tiene dos empleados; sin embargo, el paz y salvo de la CSS indica que la empresa no está obligada a inscribirse como empleador.

Llama la atención del Tribunal que este cuestionamiento fue debidamente esclarecido por la Dirección Nacional de Ingresos de la CSS, mas dicha entidad lo trajo a colación en su informe y no comunicó cuál fue el resultado de la consulta.

En el expediente administrativo, a foja 203, resposa el siguiente documento explicativo:

CAJA DE SEGURO SOCIAL



Apartado 08-16-08808
PANAMA 5, PANAMA

Licenciada
EDITH DE ROBLES
Directora Administrativa del CHDRAAM
Caja de Seguro Social
Presente

Licenciada de Robles:

En atención a la Nota **DA-CHDRAAM-HT-0163-2022** de fecha 30 de marzo de 2022, en la cual solicita se aclare si la empresa **PANASUP, CORP.**, se encuentra paz y salvo con la institución, informamos lo siguiente:

1. De acuerdo con las consultas realizadas al Sistema de Ingresos y Prestaciones Económicas (SIPE), la empresa **PANASUP, CORP.**, actualmente no figura como empleador, en este sentido la Institución emitirá una certificación de No Obligado, la que para este fin tendrá la misma validez que un paz y salvo, según lo dispuesto en el Artículo 99, de la Ley N° 51, Orgánica de la Caja de Seguro Social, del 27 de diciembre de 2005.
2. Las certificaciones giradas para participación de Actos Públicos, no implican una obligatoriedad de inscripción al régimen de seguridad de social, puesto que las participaciones en convocatorias públicas no involucran una relación laboral empleado-empleador.
3. En el caso de ser adjudicado el acto público y requerir certificado para el cobro de cuenta, la empresa deberá comprobar que la actividad económica ejercida no requiera la contratación de recurso humano, en el caso de no tener como sustentar deberán presentar su formal solicitud de inscripción como empleador de la institución.

En caso de mantener alguna duda o comentario respecto a la respuesta brindada, favor comunicarse a través de los teléfonos 513-3701 / 513-3762 o en los correos arios@css.gob.pa; anoriega@css.gob.pa.

Atentamente,

ARIOSTO RIOS
Jefe del Departamento de
Inscripción de Empleadores

EOM/AR/an



V.B. LICDO. EDWIN O. MONTENEGRO
Director Nacional de Ingresos



De esta nota se colige que, en efecto, la incongruencia señalada no es impedimento para que la empresa sea beneficiada con la adjudicación.

Por lo tanto, al presentar la oferta de menor precio y cumplir con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, el Tribunal considera que el acto público en estudio debe adjudicarse a PANASUP, CORP.

4. Análisis de los cargos en contra de las actuaciones de la entidad

A criterio de la parte actora, la causa de la desestimación de su propuesta es inentendible, resultando injusta, toda vez que PANASUP, CORP. sí cumplió con la presentación de todos los requisitos mínimos necesarios y obligatorios para su ponderación; lo cual deviene en infracción del numeral 3 del artículo 12 de la Ley 22 de 2006, que obliga a las entidades licitantes a seleccionar al contratista de forma objetiva justa.

Igualmente, la recurrente estima que la entidad desatendió los Principios de la Contratación Pública, en particular, el de Transparencia y el Debido Proceso, al exigirle a su propuesta el cumplimiento de un requisito inexistente.

Al respecto, el Tribunal es de la opinión de que la interpretación errónea del punto 3 de "Otros Requisitos" de los términos de referencia y del artículo 57 de la Ley de Contrataciones Públicas, llevó a la entidad a solicitar como obligatorio un documento al que la ley le otorga el carácter de opcional, y el pliego de cargos lo enuncia como una recomendación. Esta situación provocó que la CSS incurriera en infracción del Principio de Igualdad de Oportunidad de los Proponentes, el cual, a la letra, dispone:

"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". (Subraya el Tribunal).

En igual sentido, como apuntó la impugnante, dicha actuación también entraña contravención del Principio del Debido Proceso, cuyo tenor es el 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.

Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley". (El subrayado es del Tribunal).

En ilación, observa el Tribunal que en el registro electrónico, luego de la celebración del acto público y vencido el término para subsanar documentos, se elaboró el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas, calendado 17 de marzo de 2022 y publicado el 22 de marzo del año en curso. En él, el Jefe de Lavandería y Costura expresó lo siguiente:

CAJA DE SEGURO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE PROVEEDURIA
COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO ARIAS MADRID
ACTA DE REVISION DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TECNICAS

Panamá, 17 de marzo de 2022.

CONTRATACION MENOR LEY 22 N° 1000810059
Fecha del Acto: 11/03 /2022
PARA: LICDO. MANUEL VILLALAZ
DEPARTAMENTO: JEFE DE LAVANDERIA Y COSTURA

Revisión de la oferta presentada por la empresa participante en esta Contratación

A fin de cumplir con lo establecido en el artículo N°94, numeral 6 del Decreto Ejecutivo 439-2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006. Cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos.

Le agradecemos emitir su verificación en un término no mayor de 2 días hábiles al recibo de expediente, debidamente foliado.
Atentamente;

REGLON	CANTIDAD	PRODUCTO
1	5,580	FORRO PARA CAMA

Panamá, 17 de MARZO de 2022.

Las empresas que mencionamos a continuación cumplen con todos los requisitos solicitados en el pliego de cargo.

- 1.-JUSTA MARIA VÁSQUEZ
- 2.-BH PLUS TRADING.
- 3.-BENCO ENTERPRESIES, S.A.
- 4.- PANASUP CORP.

Sra. MILITZA RIVAS
Supervisora de Costura.

Sra. JOBITA CASTILLO
Costurera.

Sra. GLADYS MARTINEZ
Costurera.

Firma del Funcionario Idóneo: Manuel B. Villalaz
Nombre del Funcionario: LICDO. MANUEL B. VILLALAZ
Cargo del Funcionario Idóneo: JEFE DE LAVANDERIA Y COSTURA.



De dicho documento se desprende que, luego de la evaluación integral de cada una de las propuestas, todas las empresas participantes cumplieron a cabalidad con los requisitos y exigencias técnicas del pliego de cargos.

El acta en mención carece de la lista de los requisitos evaluados; es decir, un cuadro en el que se enumera cada rubro que fue calificado según el detalle de la ficha técnica, con la debida observación del cumplimiento o no de estos. En este sentido, es de destacar que la Ley de Contrataciones Públicas establece el Principio de Transparencia como uno de sus pilares, el cual obliga a que todo acto administrativo que se expida con ocasión de la actividad contractual sea motivado de manera detallada y precisa. Esta disposición alcanza también a los informes de evaluación precontractual que, en este caso, equivale a la revisión técnica de las ofertas. Veamos:

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

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.

2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán 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”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.

3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indican esta Ley y sus reglamentos.

4. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.

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. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley”. (Subraya el Tribunal)

Esto significa que un informe o acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas no se circunscribe a plasmar un resultado o conclusión. El documento debe contener las razones o motivaciones que condujeron a esa inferencia, opinión o recomendación que servirá de base para la toma de decisión.

De manera que, en el caso bajo examen, la evaluación realizada por la entidad debió expresar exactamente qué requisito cumplió cada proponente (tipo y color de tela, cantidad de hilos, elástico doble, dimensiones, etc., tal como lo indica la respectiva ficha técnica). Ello, como indica la norma, a efectos de que los participantes del acto público conozcan oportunamente de tales actuaciones y ejerzan su derecho de expresar



observaciones o controvertirlas.

Así, pues, luego de evaluar la propuesta de la impugnante y atender sus disconformidades, en virtud de las consideraciones esgrimidas en la presente resolución, aunado al hecho de que el monto ofertado es el más beneficioso para el Estado, lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado a la impugnante, en el sentido de adjudicarle el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

“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”.
(El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, nos permitimos reproducir el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“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 del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, de conformidad con lo establecido el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación. En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente”.
(El subrayado es del Tribunal).

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 el Cuadro de Cotización N°012 de 22 de marzo de 2022, proferido por la **CAJA DE SEGURO (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.)** y restablecer el derecho vulnerado.

SEGUNDO: ADJUDICAR a **PANASUP, CORP.**, el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2022-1-10-0-08-CM-448733, para el *“Suministro de forro para cama (Ver Plirgo)” (sic)*, por la suma de TREINTA MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO BALBOAS CON VEINTE CENTÉSIMOS (B/.30,355.50).

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°072-008-000000027-000000, expedida por Cía. Internacional de Seguros, S.A., el 29 de marzo de 2022, por un límite máximo de responsabilidad de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON DIEZ CENTÉSIMOS (B/.4,994.10), según Diligencia de Consignación N°043-2022 de 31 de marzo de 2022, visible a folio 027 del expediente jurídico de este Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la **CAJA DE SEGURO (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.)**, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual está conformado por un (1) tomo con un total de doscientos catorce (214) folios útiles; y cuatro (4) muestras de forros para cama, según Informe Secretarial visible a foja 059 del expediente jurídico.

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 transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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 N°059-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 215 y 266 de la Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

