



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 066-2021

RECURRENTE: J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotización 1000759181-04-02 de 18 de junio de 2021, por el cual la COORDINACIÓN PROVINCIAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL - CHIRIQUÍ, adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-1-10-0-04-CM-413611.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN Nro.083-2021-Pleno/TACP de 15 de julio de 2021 (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 (en lo sucesivo el Texto Único de la Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el 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, que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 a 246, se ubican 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*.

I. ANTECEDENTES

La Coordinación Provincial de Chiriquí de la CAJA DE SEGURO SOCIAL (en adelante la CSS), por intermedio del Departamento de Compras, el 21 de mayo de 2021 a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (el sistema electrónico o simplemente *PanamaCompra*), realizó llamado a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-1-10-0-04-CM-413611, para el “servicio” denominado “SUMINISTRO E INSTALACION DE BOMBA CENTRIFUGA DE AGUA DE CONDENSACION PARA EL SISTEMA CENTRAL DE AGUA HELADA DEL HOSP. DR. RAFAEL HERNANDEZ L.” (*sic*), con precio de referencia de CUARENTA MIL BALBOAS (B/.40,000.00).

La celebración del acto público se realizó el 28 de mayo de 2021, mismo día en que la entidad publicó en *PanamaCompra* el acta de apertura de propuestas, en la cual consta la participación de los siguientes proponentes:



RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
40550-25-279973-60	J.J. & F. INTERNATIONAL, INC.	27-05-2021 03:05 p.m.	35,802.15
4--142-420-38	SANTIAGO ELIAS GONZALEZ CABALLERO	27-05-2021 06:44 p.m.	30,995.00
169-299-42313-60	Compañía Climatizadora, s.a	28-05-2021 08:14 a.m.	28,000.00

Posteriormente, el 9 de junio de 2021 la CSS solicitó, a través de las Notas No.524 y No.525, aclaraciones a las propuestas presentadas por las empresas J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS) y COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., respectivamente, aclaraciones que fueron publicadas en el sistema electrónico el 11 de junio de 2021.

Seguidamente, el 18 de junio de 2021, la entidad publicó el documento denominado *Acta de Revisión de Requisitos* y por último, el 22 de junio de 2021, publicó el Cuadro de Cotizaciones 1000759181-04-02 de 18 de junio de 2021, adjudicando la compra menor No.2021-1-10-0-04-CM-413611, a la empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., por la suma de VEINTIOCHO MIL BALBOAS (B/.28,000.00), publicaciones realizadas en *PanamaCompra*.

En tanto, la licenciada María Teresa Chú Saavedra, actuando en calidad de apoderada especial de la empresa J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS), presentó, el 28 de junio de 2021, ante la Secretaría del Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido acto administrativo, visible de foja 012 a 018 del expediente jurídico de este Tribunal, así como en *PanamaCompra*.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Este 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°058-2021/TACP de 28 de junio de 2021 (Admisión), publicada en el sistema *PanamaCompra* el 29 de junio de 2021, en la cual se dio traslado a la entidad licitante y se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público recurrido.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE

La parte actora, la empresa J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS), centró su disconformidad con la adjudicación del acto público en estudio a la proponente COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., señalando que la misma no cumple, debido a que no aportó la *Certificación de Registro de Empresa en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura*, así como tampoco presentó el *Certificado UL del equipo a instalar*, ambos documentos solicitados en el pliego de cargos, en los numerales 6 de los requisitos generales y 14 del apartado "Otros Requisitos", respectivamente.

De acuerdo con la impugnante, la actuación de la CSS contraviene lo establecido en el artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el que se instituye la obligación de seleccionar al contratista en forma objetiva y justa, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas, ya que, de acuerdo a su criterio, el análisis de la propuesta adjudicataria no fue realizado en estricto apego a lo plasmado en el pliego de cargos.



Sustentó la actora que la actuación de los funcionarios materializa el abuso de autoridad y la extralimitación de funciones, ya que aun cuando el pliego de cargos no contemplaba la subsanación del requisito de presentar certificado UL del equipo, la CSS valiéndose de la supuesta aclaración, permitió que COMPAÑIA CLIMATIZADORA, S.A. anexara dicho certificado, siendo que el momento oportuno de aportarlo, era al presentar su propuesta y no después.

Respecto a la segunda oferta de menor precio, presentada por SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, la recurrente sostuvo que no cumple el pliego de cargos, debido a que no aportó *carta de referencia de trabajos similares*, ni *Certificado UL del equipo a instalar*, requeridos en los numerales 12 y 14 del apartado "Otros Requisitos".

Manifestó la parte actora que la CSS violó el principio de publicidad en sus numerales 3 y 4, toda vez que el acto se celebró el 28 de mayo de 2021 y no fue hasta el 18 de junio de 2021 que la entidad publicó las propuestas; por todo lo previamente expuesto, la impugnante solicitó a este Tribunal revocar por ilegal el acto público recurrido y en consecuencia ordenar la adjudicación del acto público de marras a la empresa J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS), por ser la empresa que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos y su oferta económica se encuentra dentro del precio de referencia establecido.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA POR PARTE DE LA ENTIDAD.

Mediante Nota DENL-ALCH-IC-N-209-2021 de 5 de julio de 2021, publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, fue remitido el Informe de Conducta DENL-ALCH-IC-002-2021 de 30 de junio de 2021, suscrito por la Directora Nacional de Compras de la CSS.

En dicho informe de conducta, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público, indicando que la evaluación de las propuestas fue llevada a cabo por una Comisión Verificadora, conformada por personal idóneo y en relación a la fecha de creación del cuadro de propuestas presentadas, indicó lo siguiente:

El día viernes 18 de junio de 2021, (ver foja 352, 353 y 354), la cotizadora del Acto Público de selección de contratista remite correo electrónico a la Dirección General de Contrataciones Públicas info@dgcp.gob.pa, que indica textualmente:

"Buenas tardes, el motivo de la presente es debido a que el día 28-05-2021 se llevó a cabo el acto público de compra menor N°2021-1-10-0-04-CM-413611, se hace apertura de propuestas y se siguen todos los pasos según lo establece el sistema PANAMACOMPRA, posterior a eso se envía el expediente a la unidad ejecutora para acta de revisión de requisitos; la misma llega el día de hoy por lo que se procede a publicar y adjudicar el acto en mención, pero al momento de entrar para poder verificar la propuesta me pidió el sistema que debía recibir y/o subsanar (esto también lo había solicitado el día 09-06-2021) y aparece como si se hubiese hecho el día de hoy y no el 28-05-2021 que fue la apertura del acto.

Adjunto pliego de cargos donde se visualizan las 2 últimas actualizaciones.
cuadro de propuestas presentadas con fecha 09-06-2021

cuadro de propuestas presentadas con fecha 18-06-2021

Agradezco su ayuda oportuna toda vez que se mantiene una fecha que no coincide con el acto de apertura vs el cuadro de cotización". (Sic)

A foja 355 del expediente, de fecha 18 de junio de 2021, la cotizadora del Departamento de Compras de la Coordinación Administrativa Provincial, emite el



Informe Secretarial con Visto Bueno de la Coordinadora Provincial de Compras, donde aclaran todas las inconsistencias surgidas con el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas y que aparecía como si no se hubiesen abierto las propuestas.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, este Tribunal procede a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 del Texto Único 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”.

Concordantemente, en el pliego de cargos se estableció como criterio de selección lo siguiente:

Criterios de Selección

IMPORTANTE: 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 en menor precio. En las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. 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.

Ahora bien, como quiera que 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, de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, debemos considerar 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, conforme el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, resulta de suma importancia que 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 pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

1. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A.

a. Supuesto incumplimiento de la condición especial 6 del pliego de cargos.

Tenemos que el acto público fue adjudicado a la empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., cuya oferta es la de menor precio, por la suma de VEINTIOCHO MIL BALBOAS (B/.28,000.00) y para atender los supuestos incumplimientos advertidos por la impugnante, procederemos a verificar la propuesta de dicha empresa, visible en *PanamaCompra*, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos, veamos:

Documentos a Presentar con la propuesta

...

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 contar con idoneidad profesional para las personas naturales y Certificado de Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas, ambas emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). La Certificación de Registro de Empresa emitida por la JTIA debe contar con una vigencia de hasta tres (3) meses, previo a su vencimiento.

(El subrayado es del Tribunal).

Al respecto, tenemos que el requisito 6 arriba citado encuentra su sustento en la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y sus modificaciones, por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, y puntualmente en la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, por medio de la cual se establece la certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura como documento a ser requerido en los actos públicos del Estado, publicada en la Gaceta Oficial No.28982-C de 17 de marzo de 2020, cuyo texto señala lo siguiente:

“...

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

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

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



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

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.

SEGUNDO: REMITIR copia autenticada de esta Resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

TERCERO: Esta Resolución es efectiva a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

Pues bien, no quedan dudas que el alcance de los trabajos del objeto contractual del acto público que nos ocupa, de acuerdo a las especificaciones técnicas visibles en *PanamaCompra*, es de aquellos que incluye actividades de ingeniería y en consecuencia le es aplicable el numeral 6 del apartado *Documentos a Presentar con la propuesta* y para el caso en que los proponentes sean personas jurídicas, conforme la Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, deben contar con Certificado de Registro de Empresa y aportar Certificación de Registro de Empresa.

Al respecto, revisada la propuesta de la empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., confirmamos lo señalado por la parte actora, en el sentido de que no aportó la correspondiente Certificación de Registro de Empresa expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el contexto temporal de la mencionada Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

b. Supuesto incumplimiento de "Otros Requisitos" 14 del pliego de cargos. Ahora nos atañe verificar lo alegado por la impugnante, en relación al supuesto incumplimiento de la empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., por no aportar el certificado UL del equipo, documento requerido en el pliego de cargos:

Otros Requisitos

...

14. PRESENTAR FICHA TECNICA DE TODOS LOS EQUIPOS A INSTALAR. EL EQUIPO A INSTALAR DEBE POSEER CERTIFICACIONES UL, QUE SEAN DE CALIDAD AMERICANA (PRESENTAR CERTIFICADO UL DEL EQUIPO A INSTALAR).

(El subrayado es del Tribunal).



A este respecto es prudente recodar que, según el Pliego de Cargos, este requisito de la certificación Underwriters Laboratories no era subsanable.

Ahora bien, con todo y que este requisito no podía ser subsanado la entidad le permitió a la propuesta de la empresa bajo estudio adjuntar la siguiente certificación:

CERTIFICATE OF COMPLIANCE

Certificate Number	20170724-E46145
Report Reference	E46145-20170629
Issue Date	2017-JULY-24

Issued to: BALDOR ELECTRIC CO
5711 RS BOREHAM JR ST
FORT SMITH AR 72901-8301

This is to certify that
representative samples of ELECTRIC MOTORS CERTIFIED FOR ENERGY
EFFICIENCY
"See Addendum Page"

Have been investigated by UL in accordance with the
Standard(s) indicated on this Certificate.

Standard(s) for Safety: CSA C390-10 - Test methods, marking requirements, and
energy efficiency levels for three-phase induction motors;
10 CFR 431 Subpart B - Energy Efficiency Program for
Certain Commercial and Industrial Equipment - Electric
Motors

Additional Information: See the UL Online Certifications Directory at
www.ul.com/database for additional information

Only those products bearing the UL Certification Mark should be considered as being covered by UL's
Certification and Follow-Up Service.

Look for the UL Certification Mark on the product.


Barry, Director North American Certification Program
UL LLC
Any certification and documentation including UL Mark certificates are provided on behalf of UL LLC (USA) or any authorized licensee of UL. For questions, please
contact a local UL Customer Service Representative or 1-800-UL-CERTIFICATIONS.



Page 1 of 2

Así las cosas, la entidad incumplió su propia restricción, en el sentido de violar directamente el Pliego de Cargos, situación ésta que ocasiona la nulidad y por tanto, la inexistencia de los efectos de la subsanación aludida. En otras palabras, revisada la propuesta, corroboramos que COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., si bien presentó la certificación solicitada; no cumple el requisito previamente citado, debido a que no aportó al momento de la publicación de su propuesta, el certificado UL del equipo a instalar.

2. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO.

Corresponde verificar los argumentos esgrimidos por la recurrente, en relación a los supuestos incumplimientos de la propuesta presentada por SANTIAGO ELÍAS GONZÁLEZ CABALLERO, segunda oferta de menor precio, por la suma de TREINTA MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS (B/.30,995.00), visible en *PanamaCompra*, en ese sentido confirmamos que dicho proponente sí aportó *Certificado UL del equipo a instalar* (requisito arriba citado), tal como se aprecia en el portal electrónico:



CERTIFICATE OF COMPLIANCE

Certificate Number 20100821-MH10327
Report Reference MH10327-20141226
Issue Date 2018-AUGUST-21

Issued to: PATTERSON PUMP CO, SUB OF THE GORMAN-RUPP
CO
2129 AYERSVILLE RD
PO BOX 790
TOCCOA GA 30577-1445

This is to certify that representative samples of LEAD CONTENT VERIFICATION OF PRODUCTS IN
CONTACT WITH POTABLE WATER; DRINKING WATER
SYSTEM COMPONENTS
See Next Page

Have been investigated by UL in accordance with the
Standard(s) indicated on this Certificate.

Standard(s) for Safety: NSF/ANSI 61- 2016 - NSF 61 - Drinking Water System
Components - Health Effects
NSF 61, Annex G - Drinking Water System Components -
Health Effects
NSF 372 - Drinking Water System Components - Lead
Content

Additional Information: See the UL Online Certifications Directory at
www.ul.com/database for additional information

Only those products bearing the UL Certification Mark should be considered as being covered by UL's
Certification and Follow-Up Service.

Look for the UL Certification Mark on the product.

B. Smith

UL 122

UL 122

Any information and documentation involving UL Mark compliance are provided on behalf of UL 122 (UL) or any authorized licensee of UL. For questions, please
contact a local UL Customer Service Representative at ULCustomerService@ul.com



Page 1 of 2

No obstante, dicho certificado se presentó en idioma inglés sin apostilla y sin traducción al español, incumpliendo así lo requerido en el pliego:

Condiciones Especiales

Documentos a Presentar con la propuesta

IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. El proponente que resulte adjudicatario, deberá presentar toda la documentación presentada con su propuesta digital, ya sea en original o copia debidamente cotejada por Notario Público.

En otro orden de ideas, también incumplió con el requisito de la *carta de referencia de trabajos similares recibidos a satisfacción*, según se indicó en el Pliego de Cargos a saber:

"12. PRESENTAR CARTA DE REFERENCIA DE TRABAJOS SIMILARES Y RECIBIDOS A SATISFACCION (INSTALACION DE BOMBAS)".

(El subrayado es del Tribunal).

En efecto, en la propuesta bajo análisis, el oferente aportó copia de una orden de compra que, además de no ser lo requerido por la entidad, no prueba que haya culminado y entregado a satisfacción los trabajos. Esto ya que, si bien se alude a la Orden de Compras 4200306856 del Ministerio de Salud, de 22 de septiembre de 2020, no se aportó el Acta de Aceptación Final de la Compra Menor CM-002608 MIS-MINSA SEDE, según ordenaba la propia Orden de Compra la página 4/4.

En otras palabras, la referencia de trabajos similares se limita a demostrar que se



contrató con el MINSA tres paneles de control de contacto magnético, protectores o monitores de voltaje, sin embargo, no se demostró que ese servicio haya sido recibido conforme de parte de dicha entidad de salud.

3. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de TÉCNICAS AVANZADAS

En razón del principio de igualdad de trato ante la ley (ver artículo 20 constitucional), nos concierne verificar la propuesta de la empresa recurrente, J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS), visible en *PanamaCompra*, cuya oferta es por la suma de TREINTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS DOS BALBOAS CON QUINCE CENTÉSIMOS (B/.35,802.15), en la que encontramos los siguientes incumplimientos:

- (i) La declaración jurada de medidas de retorsión no contempla todas las circunstancias normadas en el artículo 12 de la Ley N° 48 de 26 de octubre del 2016;
- (ii) Las cartas de referencias de trabajos se refieren a servicio de mantenimiento y no a suministro, instalación, desinstalación, programación, construcción, entre otros, de acuerdo al alcance del objeto contractual;
- (iii) La garantía aportada no cumple lo requerido por la entidad en el numeral 3 de "Otros Requisitos", en concordancia con el modelo suministrado por la CSS; y
- (iv) No aportó Certificado UL del equipo a instalar, solo hace referencia a dicho certificado en el documento denominado "Series-e-1510-Especificaciones+(1)+(1)%20(3).pdf" que forma parte de su propuesta.

Solo para tener en cuenta, recordemos el texto del Pliego de cargos a este respecto:

14. PRESENTAR FICHA TECNICA DE TODOS LOS EQUIPOS A INSTALAR. EL EQUIPO A INSTALAR DEBE POSEER CERTIFICACIONES UL, QUE SEAN DE CALIDAD AMERICANA (PRESENTAR CERTIFICADO UL DEL EQUIPO A INSTALAR). (El subrayado es del Tribunal).

En este orden de ideas, sí se observa que la recurrente presentó los siguientes documentos técnicos:

- 1. Garantia Bell & Gossett en español.pdf
- 2. KINETICS ISOLATORS (2) (1).pdf
- 3. Series-e-1510-Especificaciones (1) (1).pdf
- 4. Submittal Bell & Gossett e-1510 (2).pdf
- 5. Submittal Bell & Gossett TDV (1).pdf
- 6. Submittal Hospital_Rafael_Hernandez (2).pdf
- 7. TR120 Operating Guide Addendum.pdf
- 8. RIBXKTV5-50.pdf
- 9. BACnet Install 62-0310.pdf
- 10. DESCRIPCION.pdf

No obstante lo anterior, hace falta la certificación Underwriters Laboratories (UL).

Ahora bien, al igual que a la empresa Compañía Climatizadora, la CSS le permitió a la recurrente (J.J & F International, INC) incorporar nuevos documentos. Mediante Nota de Solicitud de Aclaración No.524 de 9 de junio de 2021, la CSS solicitó lo siguiente:



Teniendo como referencia la solicitud de la Comisión Verificadora del Acto Público N° 2021-1-10-004-CM-413611 para SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE BOMBA CENTRÍFUGA DE AGUA, solicitamos las siguientes ampliaciones:

1. Para esta contratación el pliego de cargos exige que los equipos nuevos a instalar deberán contar con las normas de construcción Underwriters Laboratories (UL) por lo que se requiere ampliación de las referencias ofertadas por los proveedores participantes, para así verificar las normas de construcción de los equipos.
2. Fecha y hora de presentación de solicitud de ampliación: 11-06-2021 hasta las 10:00 a.m.

Atentamente,

Firma: *Yasireth Aguilar*
Nombre: Licda. Yasireth Aguilar
Cargo: Jefa de Compras- Coord. Provincial de Chiriquí

En respuesta, J.J. & F INTERNATIONAL, INC. (TÉCNICAS AVANZADAS) remitió el mismo documento que presentó con su propuesta y cuyo contenido es el siguiente:



ESPECIFICACIONES
Serie e-1510

DIVISIÓN 23 – Calefacción, ventilación y aire acondicionado (HVAC) 23 21 00 – Tuberías y bombas hidráulicas
23 21 23.16 Bombas hidráulicas centrífugas montadas en base

PARTE 1 – ASPECTOS GENERALES

1.01 DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS

- A. Suministrar las bombas y las condiciones requeridas para los sistemas de calentamiento, agua enfriada y agua de temperatura doble, incluidos todos los accesorios relacionados, para sistemas completos y operativos.

1.02 SE INCLUYE EN LA SECCIÓN

- A. Bomba de acoplamiento largo con aspiración en el extremo (montada en base)

1.03 SECCIONES RELACIONADAS

- A. Los diagramas y las disposiciones generales del contrato, incluidas las condiciones generales y suplementarias y las secciones de especificaciones de la división 1, se aplican a las siguientes secciones:
- Sección *** - Alineación de los equipos giratorios
 - Sección *** - Hormigón colado
 - Sección *** - Requisitos mecánicos generales
 - Sección *** - Soportes, anclajes y manguitos
 - Sección *** - Motores y arrancadores
 - Sección *** - Accionadores
 - Sección *** - Identificación mecánica
 - Sección *** - Aislamiento contra las vibraciones
 - Sección *** - Aislamiento de las tuberías
 - Sección *** - Instalación de los equipos
 - Sección *** - Tuberías y especialidades hidráulicas
 - Sección *** - Pruebas, ajustes y balanceo
 - Sección *** - Medidores e indicadores
 - Sección *** - Aspectos eléctricos

1.04 REFERENCIAS

- HI - Hydraulic Institute.
- ANSI - American National Standards Institute.
- OSHA - Occupational Safety & Health Administration.
- ASHRAE – American Society of Heating, Refrigeration and Air-Conditioning Engineers.
- NEMA - National Electrical Manufacturers Association.
- UL - Underwriters Laboratories.
- ETL - Electrical Testing Laboratories.
- CSA - Canadian Standards Association.
- NEC - National Electric Codes.
- ISO - International Standards Organization.

Así las cosas, la empresa recurrente interpreta que aludir, vía referencia, a que el equipo a instalar estuviera cubierto por la certificación UL, es tanto como cumplir el requisito del Pliego en donde se exigía "(PRESENTAR CERTIFICADO UL DEL EQUIPO A INSTALAR)".

Esta interpretación no es compartida por el Tribunal, ya que el requisito no parece ir dirigido a una referencia o validación de segundo grado, sino más bien, a la



certificación misma. Así las cosas, es nuestro parecer que no se cumplió con esta exigencia relacionada con la constatación de calidad, pedida en el pliego.

Como quiera que la actora realizó algunos señalamientos en contra de las actuaciones de la CSS, la verificación de las propuestas previamente plasmada en esta resolución evidenció que la entidad no enmarcó su conducta a lo establecido en la Ley 22 de 2006, en cuanto a las obligaciones de las entidades contratantes, específicamente en su numeral 3:

“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).

Así pues, la revisión llevada a cabo por este Tribunal corroboró que las empresas arriba indicadas, a las cuales la CSS solicitó ampliar sus propuestas en relación a las normas de seguridad *Underwriters Laboratories (UL)*, si bien aportaron fichas técnicas de los equipos, no aportaron el correspondiente certificado UL que fuera requerido en el pliego de cargos, por tanto, cobra relevancia citar el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que al referirse a la propuesta señala lo siguiente:

“Artículo 55. Propuesta. La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.

Las propuestas presentadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” emplearán invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Estas propuestas producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondiente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio.

Las propuestas no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público. Sin embargo, antes de su celebración, los proponentes podrán retirar las propuestas, sustituirlas o modificarlas, cuando lo consideren necesario.

La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.

Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables.

A partir del 1 de enero de 2021, todas las propuestas deberán ser presentadas electrónicamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. (El resaltado es del Tribunal).

Por último, y no menos importante resulta referirnos a lo manifestado por la impugnante en el sentido de que la entidad violó el principio de publicidad, ya que a su



criterio habiéndose celebrado el acto público el 28 de mayo de 2021, no le era dable a la CSS retrasar la publicación de las propuestas hasta el 18 de junio de 2021.

“Artículo 30. Principio de publicidad. Todas las entidades reguladas por esta Ley están obligadas a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista que realicen y los contratos que celebren.

La Dirección General de Contrataciones Públicas garantizará que los actos que se realicen en los procedimientos de selección de contratista que celebren las diferentes instituciones del Estado y en la etapa contractual sean debidamente publicados y motivados por las entidades contratantes, de conformidad con los mecanismos que establece esta Ley. Por consiguiente, podrán ser conocidos por los proponentes, contratistas y terceros interesados a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

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

- 1. Los servidores públicos darán publicidad a los procedimientos de selección de contratista por medio del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” para que el más amplio grupo de posibles proponentes y el público en general estén enterados.
- 2. Los servidores públicos prepararán los pliegos de cargos y demás documentos en un lenguaje claro, preciso y conciso.
- 3. Los actos de apertura de propuestas y los realizados por vía electrónica estarán abiertos al público.
- 4. Los servidores públicos pondrán a disposición de los posibles proponentes los pliegos de cargos y demás documentación e información relevante desde el momento en que se anuncia la convocatoria del acto público respectivo en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” hasta que finaliza la etapa contractual.

Los servidores públicos elaborarán los instructivos y manuales de forma clara y concisa”. (El resaltado es del Tribunal).

Dicho lo anterior, no podemos obviar que respecto a la fecha en que aparecen publicadas las propuestas en *PanamaCompra*, la entidad, en su informe de conducta, se refirió a ello indicando que se trató de un error en el sistema electrónico (fs. 3 y 4 de esta resolución), que fue notificado oportunamente a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), entidad encargada de administrar dicho sistema; adicional a ello la CSS publicó en el registro electrónico del acto público la documentación que demuestra la veracidad de la situación ventilada.

Documentos del Acto Público		
Nombre Documento	Fecha Creación	Acciones
Ver Cuadro de Propuestas Presentadas	18-06-2021	Cuadro de Propuestas Presentadas
Cuadro de Cotizaciones	22-06-2021	Cuadro de Cotizaciones
INFORME SECRETARIAL Y EVIDENCIAS	Anexos	30-06-2021 08:40 AM
INFORME DE CONDUCTA	Informes	05-07-2021 01:59 PM



Es importante resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratistas, conforme al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, incorporado en el artículo 28 de la Ley de Contratación Pública, el cual señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, protegiendo los derechos de la entidad, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros; así como actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por infracciones a la



Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

En virtud de que el análisis de las propuestas anteriormente expuesto arrojó como resultado que ninguna de las propuestas participantes cumple a cabalidad los requisitos y exigencias del pliego de cargos, lo procedente es revocar el acto administrativo impugnado y **declarar desierto** el acto de selección de contratista No.2021-1-10-0-04-CM-413611, convocado por la COORDINACIÓN PROVINCIAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL - CHIRIQUÍ, con fundamento en el artículo 72 de la Ley 22 de 26 de junio de 2006:

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

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.
3. Si las propuestas presentadas se consideran riesgosas, onerosas o gravosas.
4. Si todas las propuestas presentadas en el acto provienen de un mismo grupo económico de sociedades vinculadas, conforme al numeral 48 del artículo 2.
5. Cuando los postores en un acto de subasta de bienes públicos no hubieran ofertado un precio igual o mayor del valor estimado para el acto, y en el caso de subasta en reversa, no hubieran ofertado un precio igual o menor del precio máximo de referencia.
6. Cuando se considere que las propuestas son contrarias a los intereses públicos.
7. Cuando el objeto de contratación esté contenido en la tienda virtual, y ninguna de las ofertas mejora los precios y condiciones contenidos en él.

Declarado desierto el acto, la entidad pública podrá convocar a un nuevo acto. La nueva convocatoria se realizará con la antelación prevista en el artículo siguiente.

En caso de subasta en reversa, si solo se presentara una propuesta, la entidad podrá, en lugar de declararla desierta, negociar directamente el contrato únicamente con ese proponente, a un precio que sea igual o menor del precio máximo de referencia; o igual o superior al valor estimado, en los casos de subasta de bienes públicos”. (El subrayado es del Tribunal).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

“Artículo 162. 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 nuestro).

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente, ni propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero.

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 Cotizaciones 1000759181-04-02 de 18 de junio de 2021, mediante el cual la COORDINACIÓN PROVINCIAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL – CHIRIQUÍ, adjudicó la compra menor No.2021-1-10-0-04-CM-413611, a la



empresa COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A., oferta por la suma de VEINTIOCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.28,000.00).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público No.2021-1-10-0-04-CM-413611, para el "servicio" denominado "SUMINISTRO E INSTALACION DE BOMBA CENTRIFUGA DE AGUA DE CONDENSACION PARA EL SISTEMA CENTRAL DE AGUA HELADA DEL HOSP. DR. RAFAEL HERNANDEZ L." (sic), con precio de referencia de CUARENTA MIL BALBOAS (B/.40,000.00), por las consideraciones expuesta en la parte motiva.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación, consignada a través de Cheque Certificado No.000292, emitido por Banco General, el 26 de junio de 2021, por la suma de SEIS MIL BALBOAS (B/.6,000.00), según Diligencia de Consignación No.058-2021 de 28 de junio de 2021, visible a folio 021 del expediente jurídico de este Tribunal.

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

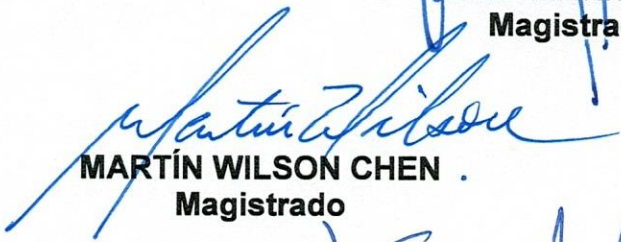
QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.066-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: 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; la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

VOTO CONCURRENTE.





REPUBLICA DE PANAMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO JOSÉ ARANDA RÍOS, EN EL PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR LA EMPRESA J.J. & F. INTERNATIONAL INC (TÉCNICAS AVANZADAS), EN CONTRA DEL CUADRO DE COTIZACIÓN N° 1000759181-04-02 DE 18 DE JUNIO DE 2021, EMITIDA POR LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL EXP. 066-2021, RESOLUCION No. 083-2021-Pleno/TACP DE 15 DE JULIO DE 2021 (Decisión)

Respetuosamente coincido con la decisión de la mayoría, empero, existe un aspecto de derecho en el cual me permito precisar algunas consideraciones:

La Resolución de la mayoría indica en el último párrafo de la foja 5 y la foja 6, al igual que en el fundamento de derecho, que la empresa participante **COMPAÑÍA CLIMATIZADORA, S.A.**, incumplió el punto 6 del pliego de cargos, específicamente en la presentación de la certificación de registro de empresa. En el considerando se alude que se incumplió con la Resolución JTIA No. 014 de 11 de marzo de 2020 por medio de la cual se establece la certificación de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. En este aspecto considero que la obligatoriedad de tal requisito viene dada por el carácter normativo del pliego (al exigirlo), y no en virtud de la mencionada resolución. Por lo tanto lo que se incumple es el punto 6 del pliego y no la resolución de JTIA, que no es fuente de derecho en materia de contratación.

En otros precedentes he considerado que las resoluciones de organismos privados, gremios, asociaciones etc, no cuentan con fuerza normativa interadministrativa, de tal manera que ello solo sera posible si lo autoriza la ley, el reglamento o el mismo pliego de cargos, a mi juicio. Lo que si es posible es que, el organismo fiscalizador de las contrataciones públicas (DGCP) como debida diligencia, pueda coordinar y homologar los requerimientos que ellos solicitan a sus agremiados a fin de estandarizarlos en los pliegos de cargos, como en efecto, ocurrió para el requisito No. 6 de obligatorio cumplimiento, contenido en el pliego

José Aranda Ríos
Magistrado

Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

Fecha ut supra.

