



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 087-2022

RECURRENTE: INGENIERÍA Y CONSULTORÍA RD, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 08 del 05 de mayo de 2022, emitido por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, mediante el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2022-1-27-0-08-CM-002700.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.088-2022-PLENO/TACP de 2 de junio de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

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

I. ANTECEDENTES

Cronología de hechos relevantes:

1. El 06 de abril de 2022, la Dirección General de Contrataciones Públicas, (en adelante, entidad o DGCP), mediante Aviso de Convocatoria, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o PanamaCompra), convocó a los interesados en participar en el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-1-27-0-08-CM-002700, referente al servicio de mantenimiento preventivo cada 3 meses (mayo, agosto y noviembre de 2022), para las diferentes unidades de aires acondicionados de la nueva sede. (Ver fojas 002-006 del expediente del Tribunal).
2. El precio de referencia para el acto público en referencia, se estableció en quince mil balboas (B/.15,000.00).



3. La presentación de las propuestas, se programó para el 13 de abril de 2022, hasta las 10:30 a.m., y la apertura de propuestas a las 10:31 a.m., de ese mismo día.
4. Al acto público de selección de contratista, se recibieron 11 propuestas a saber:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
8-813-1934-58	JOSE CARLOS DE LA ESPRIELLA TAM	12-04-2022 09:37 a.m.	4,493.55
155666926-2-2018-80	REFRI STAR, S.A.	12-04-2022 09:22 p.m.	11,616.99
396603-1-423736-02	COMPAÑIA ESPECIALIZADA, S.A.	12-04-2022 09:38 p.m.	9,517.65
155644768-2-2017-26	TOTAL COOL S.A.	13-04-2022 02:31 a.m.	3,643.35
51572-60-321616-73	REFRICENTRO ALPE S.A	13-04-2022 08:34 a.m.	9,597.90
1922707-1-726424-66	EMBOSA. S.A	13-04-2022 08:37 a.m.	8,436.95
155697560-2-2020-14	COREMAN, S.A.	13-04-2022 08:54 a.m.	8,346.00
155704621-2-2021-5	EMPRESAS JOTAKA, S.A.	13-04-2022 09:58 a.m.	8,999.00
155704326-2-2021-31	MULTISERVIN POS,S.A.	13-04-2022 10:13 a.m.	11,880.00
155598942-2-2015-80	INGENIERIA Y CONSULTORIA RD, S.A.	13-04-2022 10:22 a.m.	6,131.10
2163331-1-767367-37	MECHANICAL SYSTEM, S.A.	13-04-2022 10:23 a.m.	7,671.90

5. El 27 de abril de 2022, la entidad publicó en el portal electrónico, el Acta de Apertura de Propuestas, presidida por la Jefa de Compras, Luisa Fields, donde se dejó constancia de la revisión de cada uno de la documentación aportada por los participantes.
6. Mediante el Cuadro de Cotizaciones 08 del 05 de mayo de 2022, la entidad adjudicó el acto público de selección de contratista, al proponente Total Cool, S. A., quien fue la empresa que oferto el precio más bajo, por tres mil seiscientos cuarenta y tres balboas con treinta y cinco centésimos (B/.3,643.35). (Ver foja 007 del expediente del Tribunal).
7. El 12 de mayo de 2022, la empresa Ingeniería y Consultoría RD, S. A., quien presentó el tercer mejor precio (es decir el tercero más bajo), mediante apoderada especial, conforme poder conferido visible a foja 012 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 08 del 05 de mayo de 2022. (Ver fojas 013-023 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

El recurrente en el Recurso de Impugnación pretende que se revoque el acto administrativo que hoy impugna y se le adjudique el acto público, al considerar que su propuesta cumplió con los requisitos del pliego de cargos, representando la propuesta más ventajosa para el Estado, fundamentando en lo medular lo siguiente:

1. La empresa beneficiada con la adjudicación del acto público (Total Cool, S. A.), a su entender no cumple a cabalidad con ciertos requisitos del pliego de cargos, específicamente con el punto 5 que se refiere a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que no aportó la certificación vigente que expide dicha Junta Técnica.
2. Tampoco cumplió, con el punto 3 del apartado otros requisitos del pliego de cargos, que se refiere a la experiencia de la empresa en el servicio solicitado, puesto que las cartas que aportó no indicaron la fecha de prestación de los



servicios, ni la cantidad y tipo de equipos atendidos tal cual fue requerido para su presentación.

3. La segunda propuesta en precio representada por la persona natural del señor José Carlos De La Espriella Tam (Grupo Hima), a su consideración, igualmente incumplió con el punto 5 del pliego de cargos, sobre la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que no aportó de forma completa la documentación requerida.
4. Por último, señaló la falta de una revisión integral de las propuestas, por parte de la entidad, tal como lo demanda la norma de contrataciones públicas, considerando que no fueron aplicados los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos de manera imparcial y objetiva.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación *in comento*, este Tribunal, en sala unitaria admitió el mismo, según el procedimiento consagrado en la ley de contrataciones públicas, mediante Resolución No.062-2022/TACP de 13 de mayo de 2022.

Del recurso, se le dio traslado a la DGCP, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver fojas 032-035 del expediente del Tribunal).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

El 20 de mayo de 2022, la entidad publicó en PanamaCompra, el Informe de Conducta, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas que tuvieron relación con el presente Acto Público de Selección de Contratista. (Ver fojas 038-040 del expediente del Tribunal).

En dicho informe, respondió cada uno de los hechos aludidos por el recurrente, objetando en lo medular lo siguiente:

1. Al momento que se realizó la verificación de la propuesta de menor precio, siendo la propuesta adjudicataria (Total Cool, S.A.), la misma arrojó que dicha propuesta cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, incluso se comprobó el cumplimiento con el requisito de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que aportó la idoneidad de la persona responsable del proyecto y la resolución de registro de la empresa para ejercer dichas actividades de ingeniería y mecánica expedida por dicha Junta Técnica.
2. La verificación de la segunda propuesta en precio arrojó que la misma también cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos, incluyendo con el requisito referente a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.
3. El procedimiento de selección de contratista, a su criterio, cumplió con todas las formalidades que exige la norma de contrataciones públicas y su reglamentación, enfatizando que la adjudicación se realizó en cumplimiento del debido proceso.



V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto lo anteriormente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, pasa a resolver el fondo del presente, siendo competente para conocer de aquellos Recursos de Impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Tipo de procedimiento de selección de contratista aplicable

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

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

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

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

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, además se deben cumplir las reglas contenidas en los artículos 88, 89, 90 y 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020.

2. Criterios de interpretación

a. Criterio constitucional

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

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”. (Lo subrayado es del Tribunal).

b. Criterio Legal

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de



Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

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

3. El Acto impugnado

El acto administrativo impugnado, lo instituyó el Cuadro de Cotizaciones 08 del 05 de mayo de 2022, por la cual la Dirección General de Contrataciones Públicas, adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2022-1-27-0-08-CM-002700. Veamos un extracto:

Otros Considerando
Que conforme al procedimiento se verificó la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente TOTAL COOL S.A., además de ofertar el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.
Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas. El Jefe del departamento de Compras, Luisa Fields, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas, mediante Resolución N°030 del 1 de julio de 20015, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas.

Resuelve:
PRIMERO: Adjudicar el acto público No. 2022-1-27-0-08-CM-002700 al proponente TOTAL COOL S.A., por la suma de TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES CON 35/100 (3,643.35).

No obstante, la empresa recurrente (Ingeniería y Consultoría RD, S.A.), quien reiteramos, ofertó el tercer precio más bajo, argumentó que dicha empresa de menor precio beneficiada con la adjudicación del acto público, no cumple a cabalidad con el pliego de cargos, considerando que su propuesta si cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

Luego de estas consideraciones, lo que corresponde es atender las pretensiones plasmadas como puntos controvertidos del presente recurso, analizando a detalle las propuestas presentadas, según su valor económico, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos.

4. Análisis de los argumentos recursivos en contra de las propuestas participantes

Atendiendo el principio de motivación, corresponde referirnos a cada una de las argumentaciones que advirtió la empresa recurrente, en cuanto a los supuestos incumplimientos que observó de las propuestas participantes del acto público, iniciando con el análisis de los cargos sobre la propuesta beneficiada con la adjudicación.

a. Propuesta de la empresa Total Cool, S. A. (adjudicataria)

Según el recurrente, la propuesta de menor precio [(de tres mil seiscientos cuarenta y tres balboas con treinta y cinco centésimos (B/.3,643.35)], beneficiada con la adjudicación, a su entender no cumplió con el punto 5 del pliego de cargos, puesto



que no aportó la certificación vigente expedida por la JTIA, sugerida en la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, así como tampoco cumplió con el punto 3 del apartado otros requisitos del pliego, que se refiere a la experiencia de la empresa; por lo que estudiaremos a detalle tales requerimientos.

- Supuesto incumplimiento sobre la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (requisito 5)

Primeramente, veamos lo requerido en el punto No.5 de los documentos a presentar con la propuesta (pliego de cargos), respecto a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, que precisó lo siguiente:

Nº	Nombre documento	Subsanable
5	<u>Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.</u> 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 <u>Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas</u> , ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). El proponente <u>en ambos casos, deberá presentar Certificación vigente expedida por la JTIA</u> , tal como lo establece la Resolución JTIA No 014 de 11 de marzo de 2020.	Sí

(Lo resaltado es del Tribunal)

Nótese que el punto 5 de los requisitos de obligatorio cumplimiento, 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 cuentan 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; enfatizando que en ambos casos (personas naturales y personas jurídicas), el proponente debe presentar certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo estableció la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

Conforme dicho requerimiento, el proponente adjudicatario, al tratarse de una persona jurídica, debió presentar además del Registro de Empresa que expide la JTIA, también debió aportar la certificación vigente que expide dicha Junta Técnica.

Ahora bien, al remitirnos a la propuesta de dicha empresa, este fue el documento que aportó en cumplimiento de tal requerimiento, veamos:





MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA
(Ley 15 de 26 de enero de 1959)

RESOLUCIÓN #0321
(11 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 **TOTAL COOL 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 **KENNY G. BAÑON TAVERAS** de nacionalidad **PANAMA** con cédula de identidad personal No. **8-954-2117**, Representante Legal de la empresa denominada **TOTAL COOL S.A.** inscrita en el Registro Público con Folio **155644768**, con número de RUC **155644768-2-2017** y dígito verificador **26**, con domicilio en **VIA ESPAÑA, CALLE EUSEBIO A MORALES, TORRE IBC**, corregimiento de **BELLA VISTA**, distrito de **PANAMA**, provincia de **PANAMA**, 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 **TOTAL COOL S.A.** con número de RUC **155644768-2-2017** y dígito verificador **26**, 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:

- INGENIERÍA MECÁNICA.

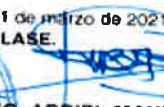
SEGUNDO: Registrar igualmente que actuarán como Profesionales Idóneos Responsables de la Empresa los siguientes:

- YIDIO BARCOS S., CON CEDULA No. 6-797-1491, INGENIERO MECÁNICO, IDONEIDAD No. 2014-016-010.

TERCERO: Que dicha empresa se compromete 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 aparece en su memorial solicitud.

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

Dado en la ciudad de Panamá el día 11 de marzo de 2021.
NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

ING. RODRIGO A. CHANIS TEJADA
Presidente

ING. ABDIEL MANUEL BATISTA U.
Secretario

Ciertamente la empresa aportó la Resolución #0321 fechada 11 de marzo de 2021, que declaró su inscripción ante la JTIA, para ejecutar las obras y/o actividades de Ingeniería Mecánica en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos (2) años, y que igualmente registró quienes actuarían como profesionales idóneos responsables de la empresa; sin embargo, dentro de las constancias procesales, **no se constata que aportara la certificación que expide la JTIA, como constancia que la empresa mantiene su registro vigente**, tal como lo mencionó el recurrente en su escrito de impugnación.

Recordemos que el requisito bajo análisis, es indispensable para llevar a cabo los trabajos requeridos para el objeto contractual, tratándose del servicio de mantenimiento preventivo para las diferentes unidades de aires acondicionados de la nueva sede de la entidad, por lo que el mismo se encuentra sustentado puntualmente en la Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

Veamos un extracto de la Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020:

...

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).



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.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 15 de 1959 y sus modificaciones, Decretos Ejecutivos reglamentarios y Resoluciones complementarias.



COMUNIQUESE Y CÚMPLASE:

De hecho, esta normativa sobre la validez de las certificaciones de la Junta Técnica, 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**, lo que es indudable que hace inviable la propuesta de la adjudicada.

Claro está que, haciendo un juicio de valor respecto de este requerimiento, parece evidente que el tiempo de vigencia (de tres meses) que le otorga la reglamentación de la propia Junta Técnica, es corto; y que, se esperaría una reforma legislativa que esté en línea con los actuales valores antiformalistas de la ley de compras gubernamentales. No obstante, dicha Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, por ser norma jurídica reglamentaria, está revestida de la presunción de validez que le otorga el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, por lo que, debe ser acatada.

- Supuesto incumplimiento sobre la experiencia de la Empresa en el servicio solicitado (Otros requisitos 3)

En cuanto a este requerimiento del pliego de cargos, que se refiere a la experiencia de la empresa en el servicio solicitado, el recurrente cuestionó las cartas que aportó la empresa adjudicada, manifestando que dichas cartas no indicaron la fecha de prestación de los servicios, ni la cantidad y tipo de equipos atendidos tal cual fue requerido para su presentación.

Al respecto, veamos las condiciones exigidas en el apartado No.3 de Otros requisitos del pliego de cargos:

Otros requisitos

3 Experiencia de la Empresa en el Servicio Solicitado:

SI

Con el fin de garantizar la trayectoria en la prestación de los servicios requeridos, cada proponente debe aportar mínimo dos (2) cartas de referencias que reflejen su experiencia en el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de aires acondicionados, en los últimos 5 años. Las cartas deben indicar que el servicio se recibió a satisfacción. Para cartas o notas emitidas por instituciones privadas, deben detallar como mínimo, lo siguiente:

- a) Los servicios brindados por el proponente.
- b) Período de la contratación y fechas de prestación de los servicios (inicio y culminación).
- c) La cantidad y tipo de equipos atendidos.
- d) Nombre y firma de la persona responsable que avala la referencia

Para trabajos o servicios realizados en el sector público se debe presentar acta de recibido conforme o actas de aceptación final.

(Lo resaltado es del Tribunal)

De lo anterior queda claro que dicho requisito estableció a detalle lo que debía indicar las cartas de referencia que acredita la experiencia de la empresa sobre el servicio requerido; sin embargo, el caso que nos ocupa, las cartas de referencia de



las empresas Pana Higiene, Alta Eficiencia, S.A., y de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., que aportó dicho proponente, ciertamente, no señalaron a detalle lo solicitado en el pliego de cargos, puesto que no indicaron la fecha de prestación de los servicios, la cantidad y tipo de equipos atendidos, tal cual fue requerido por la entidad.

De este modo, queda evidenciado que dichas referencias aportadas por la empresa beneficiada con la adjudicación, **no cumplieron a en su totalidad lo requerido en el pliego de cargos**, tal como lo mencionó el recurrente en su escrito de impugnación.

Dado que la oferta de menor precio no cumple con todas las exigencia y datos solicitados en el numeral 3 de "Otros requisitos" del Pliego de Cargos, pasamos a verificar la segunda propuesta de menor precio.

b. Propuesta de José Carlos De La Espriella Tam (Grupo Hima)

El recurrente sostuvo que el proponente José Carlos De La Espriella Tam, quien ofertó el segundo precio más bajo, por el monto de cuatro mil cuatrocientos noventa y tres balboas con cincuenta y cinco (B/.4,493.55), tampoco cumplió con el punto 5 del pliego de cargos, referente a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, puesto que no aportó de forma completa la documentación requerida.

- Supuesto incumplimiento sobre la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (requisito 5)

Tal como mencionamos anteriormente, el punto 5 de los requisitos de obligatorio cumplimiento, requirió que los proponentes debían acreditar que cuentan 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; enfatizando que en ambos casos (personas naturales y personas jurídicas), el proponente debe presentar certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo estableció la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

Conforme dicho requerimiento, este proponente al tratarse de una persona natural, debió presentar además de la idoneidad profesional o licencia temporal, también debió aportar la certificación de idoneidad o licencia temporal vigente, que emite el Secretario de la JTIA.

Ahora bien, a fin de corroborar lo expuesto por el recurrente, nos adentrarnos a la propuesta para verificar íntegramente la documentación que aportó esta empresa, en donde se observó que bien acreditó la idoneidad profesional del personal a cargo de sus obras (Xavier E. Buitrago G., cédula 2-713-1204, licencia No.2021-903-024 y Tomas Manuel Centella W., cédula 8-493-366, licencia No.86-024-012), ambas expedidas por la JTIA, tal como se muestra a continuación:





No obstante, de la documentación que acompañó con su propuesta, visible en PanamaCompras, no se apreció que aportara la Certificación de la Idoneidad o Licencia Temporal vigente que expide la JTIA, amparada mediante Resolución de la JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, requisito éste que debió ser cumplido por dicho proponente, a pesar de ser una persona natural, máxime que el pliego de cargos fue claro en el cumplimiento de este requisito. Veamos:

“

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.

Comprobado esto, coincidimos con lo señalado por el impugnante, en el sentido que dicha oferta ciertamente no correspondió en debida forma con lo requerido en el punto 5 del pliego de cargo, referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Ante estas circunstancias, es apropiado mencionar que esta colegiatura, 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.

Consecuentemente, procedemos con la verificación de la siguiente propuesta, participante en este acto público.

c. Ingeniería y Consultoría RD, S.A.

Continuando con nuestro análisis, la siguiente oferta de menor precio, es la presentada por la empresa recurrente, por la suma de seis mil ciento treinta y uno balboas con diez centésimos (B/.6,131.10).

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

1. Certificado del Registro Público que acredita la existencia del proponente;
2. Paz y salvo de Renta con fecha de validez 20/04/2022;
3. Paz y salvo del pago de cuota
4. Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, con firma autenticada por Notario Público;
5. Resolución #1107 de fecha 20 de agosto de 2021 y la Certificación de obrero patronal a la CSS válido hasta el 2022-04-30;

- inscripción de la empresa con fecha vigente; ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura;
- 6. Aviso de operación;
- 7. Incapacidad legal para contratar

- con firma autenticada por Notario Público;
- 8. Carta de adhesión a principios de sostenibilidad;
- 9. Pacto de integridad;



Otros requisitos:

- 1. Formulario de propuesta;
- 2. Desglose de actividades;
- 3. Experiencia de la empresa en el servicio solicitado;
- 4. Idoneidad de los responsables del servicio de mantenimiento;
- 5. Carta de garantía;
- 6. Plan de mantenimiento preventivo.

Adicionalmente, el recurrente incorporó a su propuesta una carta fechada 11 de abril de 2022, haciendo constar su visita al sitio del objeto contractual, y el Certificado de Registro de Proponente, con fecha de vencimiento 9 de noviembre de 2022.

Luego de examinar la propuesta de la empresa recurrente, este Tribunal es del criterio que la documentación aportada, cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, por lo que es de suyo concluir (junto al recurrente) que amerita **ser merecedora de la adjudicación de este acto público.**

En atención a lo anteriormente valorado, a colación con la documentación aportada por la empresa recurrente, y en contra posición a las actuaciones de la entidad contratante, consideramos oportuno referirnos a ellas, en base a las siguientes consideraciones.

5. Algunos planteamientos sobre las actuaciones de la entidad

El recurrente hizo señalamientos en contra de la actuación de la entidad, puesto que consideró que para la revisión de las propuestas no aplicó los criterios de evaluación contenidos en el pliego, por lo que estimamos necesario pronunciarnos sobre éstas, tomando en consideración lo manifestado en el Informe de conducta.

Bien las actuaciones de la entidad surtidas dentro del acto público, reflejaron que fueron desacertadas, en el sentido que no enmarcó su conducta a lo demandado por la ley de contratación pública, cuyas alegaciones en su Informe de Conducta, desdicen su propia actuación procesal, lo que nos hace pensar en una actuación contraria sus propios actos, siendo oportuno, recordar la importancia del respeto y cumplimiento de los principios generales del Derecho y de la contratación pública, que deben tener presentes las entidades de la Administración Pública, al momento de proceder a la selección de contratista, reiterando que se debe actuar 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.

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.

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 de contrataciones públicas, 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).

6. Decisión del Tribunal

Luego nuestro análisis deliberativo, sobre las actuaciones surtidas dentro del acto público de marras, incluyendo la evaluación de las propuestas, y en torno la errada valoración llevada a cabo por la DGCP, nos lleva a considerar que su actuación no se enmarcó a lo establecido en la ley de contrataciones públicas, su reglamentación y aquellos principios generales que tienden a regular las actuaciones que deben seguir los servidores públicos, dentro del desarrollo de todo procedimiento de selección de contratista, tal como lo demanda el artículo 25 de dicha norma.

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

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se



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

En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado concluye que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado a la empresa Ingeniería y Consultoría RD, S.A., mediante la adjudicación del Acto Público de Selección de Contratista, 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).

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima oportuno orientar a la entidad, a conducir los futuros procedimientos de selección de contratista, según el ordenamiento jurídico correspondiente, recordando que las entidades están obligadas a obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la Ley de Contratación Pública, su reglamentación y el pliego de cargos, así como seleccionar al contratista de forma objetiva y justa, con base a lo estipulado en el pliego y las disposiciones jurídicas. Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 08 del 05 de mayo de 2022, emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor

No.2022-1-27-0-08-CM-002700.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2022-1-27-0-08-CM-002700, a la empresa Ingeniería y Consultoría RD, S.A., por la suma de seis mil ciento treinta y uno balboas con diez centésimos (B/.6,131.10), para el servicio de mantenimiento preventivo cada 3 meses (mayo, agosto y noviembre de 2022), para las diferentes unidades de aires acondicionados de la nueva sede, 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 constituida en Cheque de Gerencia No.000017262, expedido por Banco General, el 10 de mayo de 2022, por la suma de mil quinientos balboas con un centésimo (B/.1,500.01), según consta en la diligencia de consignación visible a folio 024 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 087-2022, previa anotación en el registro respectivo.

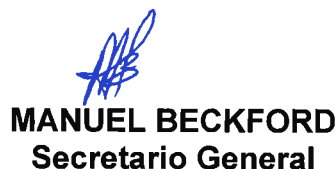
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

