



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 108-2021

RECURRENTE: SIS PANAMÁ, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMÁ)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.002 de 30 de agosto de 2021, por el cual el MUNICIPIO DE CHIMÁN adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-5-74-0-08-CM-000097.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN Nro.117-2021-Pleno/TACP de 28 de septiembre 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 (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 19 de agosto de 2021, el Municipio de Chimán (entidad), realizó, a través de *PanamaCompra*, llamado a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-5-74-0-08-CM-000097, para el "MEJORAMIENTO DE CAMINO DE LAS MINAS HACIA LA MAESTRA" (sic).
2. El precio de referencia del referido acto público es de veinticuatro mil novecientos cuarenta y un balboas con setenta centésimos (B/.24,941.70).
3. La celebración del acto público se realizó el 26 de agosto de 2021.
4. En el registro electrónico del acto público, consta la participación de los siguientes proponentes:



RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2109565-1-758290-33	Servicios Integrales y Suministros Panama S.A.	26-08-2021 08:37 a.m.	24,928.45
837340-1-2625926-62	constructora m&n, s.a.	26-08-2021 10:55 a.m.	17,990.98

5. La entidad publicó el 31 de agosto de 2021, el Cuadro de Cotizaciones No.002 de 30 de agosto de 2021, por el cual adjudicó el acto público en estudio a la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A., por la suma de diecisiete mil novecientos noventa balboas con noventa y ocho centésimos (B/.17,990.98).
6. El licenciado Rocco Naranjo Spina, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa SIS PANAMÁ, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMÁ) (recurrente, impugnante o parte actora), presentó el 7 de septiembre de 2021, ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación, visible de foja 009 a 016 del expediente jurídico de este Tribunal, así como en *PanamaCompra*, en contra del referido 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°096-2021/TACP de 08 de septiembre de 2021 (Admisión) publicada en *PanamaCompra* en la misma fecha.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, por el cual la entidad adjudicó el acto público en estudio, señalando que la propuesta adjudicataria no cumplió los siguientes requisitos del pliego de cargos, los cuales eran insubsanables:

1. Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura: sostuvo que la Resolución No.0376 de 21 de marzo de 2017 aportada por la adjudicataria, se encontraba vencida el día de la celebración del acto público.
2. Pacto de integridad: indicó que el pacto aportado por la empresa adjudicataria, no fue firmado por su representante legal.
3. Carta de garantía: señaló que la adjudicataria no aportó la carta de garantía suscrita por su representante legal y debidamente notariada.

A la vez argumentó que el acto administrativo impugnado, transgrede el *Principio del debido proceso*, así como el *Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes*, normados en los artículos 32 y 33 de la Ley 22 de 2006, respectivamente.

La recurrente indicó que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 230 de 14 de abril de 2021, por medio del cual se dicta el procedimiento especial temporal para las contrataciones menores de los municipios, establece que las contrataciones menores serán adjudicadas al proponente que cumpla con todas las condiciones, exigencias y especificaciones técnicas solicitadas.

Por último, la representación de la parte actora solicitó a este Tribunal, dejar sin efecto el acto administrativo y adjudicar el acto público en estudio a la empresa



SIS PANAMÁ, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMÁ).

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

El miércoles 15 de septiembre de 2021, concluyó el término de ley para que la entidad remitiera su informe de conducta, junto a toda la documentación correspondiente al acto impugnado, sin que fuera publicado en *PanamaCompra*, conforme se establece en el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, veamos:

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

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

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

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

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

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. 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".

B. Criterios de interpretación

1. Constitucionales

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 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 sustancial".*

"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".

2. 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 afirmados por la recurrente hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

Así pues, en atención al *Principio de Motivación*, pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

C. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A.

Para atender los supuestos incumplimientos advertidos por la impugnante, procederemos a verificar la propuesta de la empresa adjudicataria CONSTRUCTORA M&N, S.A., visible en *PanamaCompra*, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos.

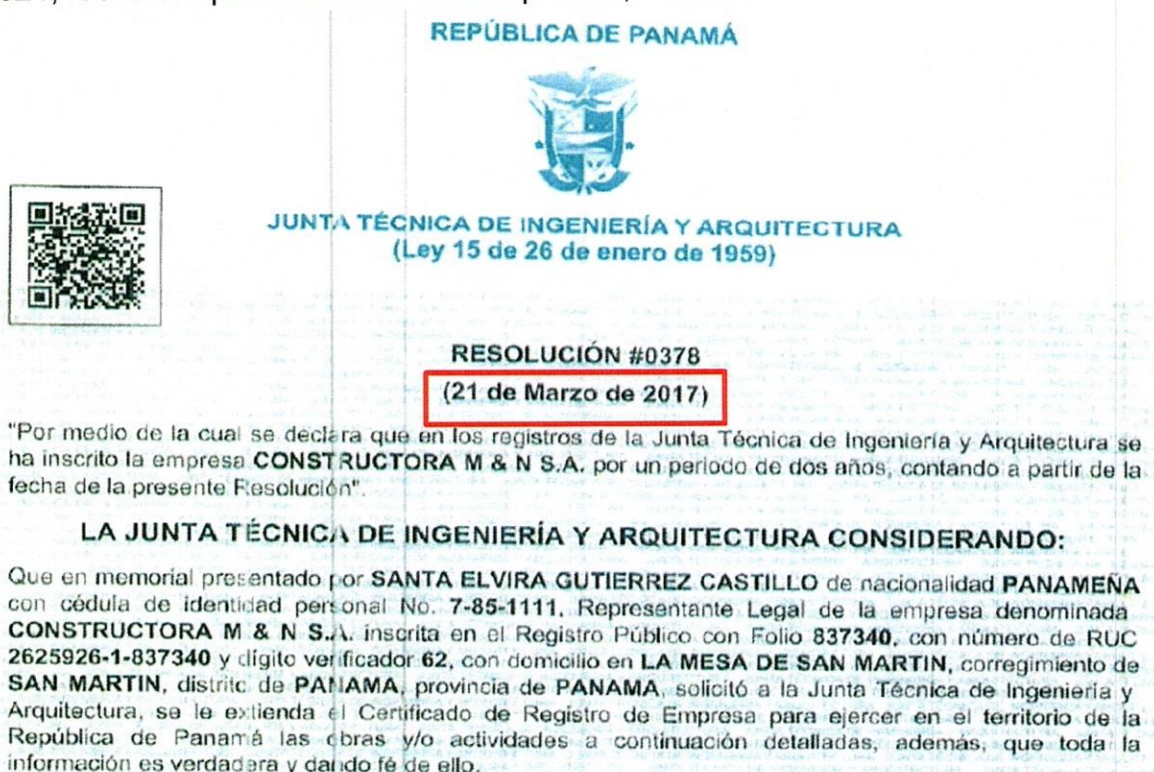
1. Supuesto incumplimiento de la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura

Veamos lo establecido y exigido en el pliego de cargos, en lo que a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se refiere:

"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 acreditar que cuentan con Idoneidad Profesional o Licencia Temporal, en el caso de las personas naturales y Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas, ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). El proponente en ambos casos, deberá presentar Certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo establece la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020".* (El subrayado es nuestro).

Dicho esto, debemos indicar que le asiste razón a la recurrente en cuanto a que la resolución aportada por la adjudicataria, se encontraba vencida el 19 de agosto de 2021, fecha en que se celebró el acto público, veamos:





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 **CONSTRUCTORA M & N S.A.** con número de RUC **2625926-1-837340** y dígito verificador **62**, quede inscrita en los Registros de la Junta Técnica para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un período de dos años como lo dispone la Resolución 824 de 2009, a partir de la fecha de la presente Resolución; extenderle el Certificado de Registro de Empresas y autorizarla para ejecutar las obras y/o actividades de:

- **INGENIERÍA CIVIL.**

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

- **RAFAEL A. CARVALIO N., CON CEDULA No. 8-732-409, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No. 2013-006-134.**

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 21 de Marzo de 2017.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ARQ. MARÍA LOMBARDO SÁNCHEZ
Presidenta


ING. RUTILIO A. VILLARREAL L.
Secretario



Resolución No.0378 del 21 de Marzo de 2017 - Pag. 1 de 1

REPÚBLICA DE PANAMÁ



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



CERTIFICADO DE REGISTRO DE EMPRESA
RENOVACION

Que de conformidad con la Resolución No.0378 del 21 de Marzo de 2017, expedida por esta Junta, la empresa denominada **CONSTRUCTORA M & N S.A.**, inscrita en el Registro Público con Folio **837340**, con número de RUC **2625926-1-837340** y dígito verificador **62**, queda autorizada para ejecutar las obras y/o actividades abajo descritas, según consta en la precitada Resolución, relacionadas con el ejercicio de las profesiones de la Ingeniería o la Arquitectura en el territorio de la República, tal como lo establecen los artículos 18 y 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, reformada por la Ley 53 de 1963 y el Decreto Ejecutivo Reglamentario 257 de 3 de septiembre de 1965.

El Representante Legal de la empresa es **SANTA ELVIRA GUTIERREZ CASTILLO** con cédula de identidad personal No. **7-85-1111**.

Los Profesionales Idóneos Responsables de la Empresa son:

- **RAFAEL A. CARVALIO N., CON CEDULA No. 8-732-409, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No. 2013-006-134.**



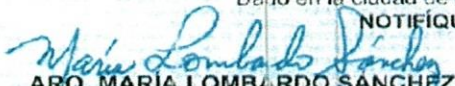
Esta empresa está autorizada para realizar las siguientes obras y/o actividades:

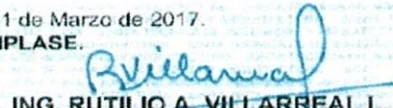
- INGENIERÍA CIVIL.

Por lo tanto, declaramos que esta empresa se encuentra debidamente inscrita en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y el presente Certificado de Registro de Empresa es válido por dos años, a partir de la fecha de la precitada resolución.

Dado en la ciudad de Panamá, el 21 de Marzo de 2017.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


ARQ. MARÍA LOMBARDO SÁNCHEZ
Presidenta


ING. RUTILIO A. VILLARREAL L.
Secretario



Visto lo anterior, no quedan dudas que el registro de la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A., ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se encontraba vencido. Ahora bien, no podemos soslayar el requisito del pliego, previamente citado, en el sentido que el documento a presentar para satisfacer dicho requisito es la certificación vigente, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en cumplimiento de la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, veamos a que se refiere la mencionada resolución:

“...

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.

Así las cosas, debemos señalar que el numeral 6 de los requisitos obligatorios del pliego de cargos, citado a folio 5 de la presente resolución, 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 (arriba citada), 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.

En el caso que nos ocupa, es evidente que el alcance de los trabajos del objeto contractual del acto público, de acuerdo al capítulo III de Especificaciones Técnicas del pliego de cargos, visible 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, debían contar con Certificado de Registro de Empresa y aportar Certificación de Registro de Empresa.

Al respecto, revisada la propuesta de la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A., observamos que no aportó la correspondiente Certificación de Registro de Empresa expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el contexto de la mencionada Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

2. Supuesto incumplimiento del Pacto de integridad

En cuanto a lo alegado por la recurrente, en el sentido que el *Pacto de integridad* aportado por la adjudicataria carece de la firma de su representante legal, observamos a fojas 28 y 29 del archivo con su propuesta (2021-5-74-0-08-CM-000097_0001.pdf) visible en *PanamaCompra*, que el representante legal de la empresa firmó en el lugar donde, posteriormente, debía firma el representante legal de la entidad.

No obstante este error, no se pudo afirmar que la empresa haya dejado de expresar su voluntad de comprometerse a cumplir con las condiciones de integridad solicitadas por el ordenamiento legal.

3. Supuesto incumplimiento de la carta de garantía

La actora indicó que la propuesta adjudicataria no aportó la carta de garantía, requerida en el apartado "*Otros Requisitos*" del pliego electrónico, a saber:

"Otros Requisitos

...
4. CARTA DE GARANTIA FIRMADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE



LA EMPRESA DEBIDAMENTE NOTARIADA.

...”

Ahora bien, la Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020 al referirse a la garantía en las contrataciones menores, establecen lo siguiente:

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.
...” (El subrayado es nuestro).

Decreto 439 de 2020

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

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

La norma citada indica que el contratista, es decir el proponente seleccionado, es el obligado a garantizar por escrito a la entidad contratante, por tanto, solicitar garantía durante la etapa de selección desvirtúa la Ley 22 de 2006 y su reglamento. Dicho en otras palabras, al pasar el proponente a ser contratista, es cuando surge la obligación de presentar la garantía correspondiente y por tanto también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista.

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

Sobre la vulneración del principio del debido proceso, alegada por la actora, la Ley 22 de 2006 en su artículo 32 establece lo siguiente:

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

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



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

Visto lo anterior, resulta indudable que la entidad, al adjudicar el acto público a una propuesta que no cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, vulneró no solo el principio del debido proceso, sino también el principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Veamos:

"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". (El subrayado es nuestro)

En ese orden de ideas, la verificación de la propuesta de la adjudicataria, previamente plasmada en esta resolución, refleja 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).

Ahora bien, resaltamos que la entidad, no hizo uso de la oportunidad que le otorga la ley para redargüir los cargos que le imputó la parte actora, toda vez que, no remitió el correspondiente informe de conducta.



E. Análisis de las propuestas participantes en el acto público

1. CONSTRUCTORA M&N, S.A., oferta por el monto de diecisiete mil novecientos noventa balboas con noventa y ocho centésimos (B/.17,990.98).

Tal como se mencionó en el análisis de los cargos en contra de la propuesta adjudicataria, la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A., no aportó la correspondiente Certificación de Registro de Empresa, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el contexto de la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020.

2. SIS PANAMÁ, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMÁ), oferta por el monto de veinticuatro mil novecientos veintiocho balboas con cuarenta y tres centésimos (B/.24,928.43).

Estudiada íntegramente la propuesta de la recurrente, visible en *PanamaCompra*, salta a la vista que no cumple el requisito referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, toda vez que, no aportó la certificación vigente de registro de empresa, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, conforme lo establece el pliego de cargos, en atención a la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, que como se señaló de fojas 5 a 8 de la presente resolución, es el documento instaurado para que las personas jurídicas satisfagan dicho requisito.

Veamos nuevamente lo establecido y exigido en el pliego de cargos, en lo que a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se refiere:

"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 acreditar que cuentan con Idoneidad Profesional o Licencia Temporal, en el caso de las personas naturales y Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas, ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). El proponente en ambos casos, deberá presentar Certificación vigente expedida por la JTIA, tal como lo establece la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020". (El subrayado es nuestro).

Decimos que la propuesta de la parte actora incumple el requisito en comento, debido a que el documento aportado (JUNTA TECNICA.pdf), si bien se encuentra vigente, no corresponde a lo exigido en el pliego de cargos, veamos dicho documento:

REPÚBLICA DE PANAMÁ



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



RESOLUCIÓN #0852
(6 de julio 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 **SIS PANAMA, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMA)** 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 **FREDDY JOSE GOMEZ BETANCOURT** de nacionalidad **VENEZOLANA** con pasaporte No. **E-8-164406**, Representante Legal de la empresa denominada **SIS PANAMA, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMA)** inscrita en el Registro Público con Folio **758290**, con número de RUC **2109565-1-758290** y dígito verificador **33**, con domicilio en **CALLE 43 BELLA VISTA, PH COLORES DE BELLA VISTA, PISO 15, OFICINA HI.**, 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 fé 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 **SIS PANAMA, S.A. (SERVICIOS INTEGRALES Y SUMINISTROS PANAMA)** con número de RUC **2109565-1-758290** y dígito verificador **33**, quede inscrita en los Registros de la Junta Técnica para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un período de dos años como lo dispone la Resolución 824 de 2009, a partir de la fecha de la presente Resolución; extenderle el Registro de Empresas y autorizarla para ejecutar las obras y/o actividades de:

- **ARQUITECTURA.**
- **INGENIERÍA CIVIL.**
- **INGENIERÍA ELECTROMECÁNICA.**

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

- **CYNTHIA I. LOPEZ D., CON Cedula No. 8-348-232, ARQUITECTO, IDONEIDAD No. 2000-001-005.**
- **ANTONIO BARRIOS C., CON Cedula No. 9-82-1590, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No. 76-006-098.**
- **GABRIEL F. RODRIGUEZ M., CON Cedula No. 8-335-229, INGENIERO ELECTROMECÁNICO, IDONEIDAD No. 94-024-038.**

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 6 de julio de 2021.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

ING. RODRIGO A. CHANIS TEJADA
Presidente

ARG. CARLA M. LOPEZ A.
Secretaria

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.2021-5-74-0-08-CM-000097, convocado por el MUNICIPIO DE CHIMÁN, 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 No.002 de 30 de agosto de 2021, mediante el MUNICIPIO DE CHIMÁN, adjudicó la compra menor No.2021-5-74-0-08-CM-000097, a la empresa CONSTRUCTORA M&N, S.A., por la suma de DIECISIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA BALBOAS CON NOVENTA Y OCHO CENTÉSIMOS (B/.17,990.98).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público No.2021-5-74-0-08-CM-000097, para el "MEJORAMIENTO DE CAMINO DE LAS MINAS HACIA LA

MAESTRA" (sic), con precio de referencia de VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON SETENTA CENTÉSIMOS (B/.24,941.70), por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.04-23-962194-0, expedida por Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A., fechada el 6 de septiembre de 2021, por un límite máximo de responsabilidad de TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON VEINTISEIS CENTÉSIMOS (B/.3,741.26), según Diligencia de Consignación No.098-2021 de 7 de septiembre de 2021, visible a folio 024 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.108-2021, 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; 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


MANUEL BECKFORD
Secretario General

