



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 115-2022

RECURRENTE: ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA).

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 1000835678 de 13 de junio de 2022, que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-09-CM-459275, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ.**

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.125-2022 Pleno/TACP de 12 de julio de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA)**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, por la cual se adjudicó el acto público No.2022-1-10-0-09-CM-459275, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ.**

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 12 de mayo de 2022, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2022-1-10-0-09-CM-459275, realizado el día 18 de mayo de 2022, hasta las 12:00 p.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 12:01 p.m., para el "Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de transformadores", con un precio de referencia de Trece Mil Balboas con 00/100 (B/.13,000.00).

Que el día 13 de junio de 2022, se publicó dentro del icono de "Resolución de Decisión", el Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, por el cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-09-CM-459275, para el "Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de transformadores" (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 005 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 21 de junio de 2022, el licenciado Javier E. Díaz Varela, abogado en ejercicio, en nombre y representación del proponente **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, por el cual se adjudicó el acto público No.2022-1-10-0-09-CM-459275 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 007 a la 011 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación fianza No.04-19-68879-0 de 20 de junio de 2022, expedido por Óptima Compañía de Seguros, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios a la CAJA DE SEGURO SOCIAL/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de Mil Trescientos Balboas con 00/100 (B/.1,300.00); monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 016; diligencia de consignación que reposa a folio 015 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 21 de junio de 2022, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación (Visible a folio 018 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico



“PanamaCompra”, dentro del Icono “Interposición del Recurso de TACP”, a fecha 22 de junio de 2022, a las 8:27 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°086-2022/TACP de 22 de junio de 2022, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Javier E. Díaz Varela, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA)**, publicándola el día 23 de junio de 2022, en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra,” corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **CAJA DE SEGURO SOCIAL, POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (Visible de fojas 023 a la 025 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono denominado “Resolución de Admisión TACP” a fecha 23-6-2022, a la 9:09 a.m.).

Que vencido el término para que la entidad remitiera el informe de conducta, no existe constancia de que haya sucedido, con lo cual, el Tribunal pasará a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, de conformidad al contenido del artículo 158 del Texto único de la Ley especial de compras públicas (ver informe secretarial que reposa a fojas 030 del expediente del Tribunal).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, que adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-09-CM-459275, a la empresa **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**, por considerar que cumple a cabalidad con el pliego de cargos y además es la de menor precio, para el “Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de transformadores” (Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono de “Resolución de decisión”, publicado el 13-06-2022, y a foja 005 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:

“

CAJA DE SEGURO SOCIAL
COORD. ADM. CSS -SANTAGO

Cuadro de Cotizaciones 1000835678 del 13-06-2022

Por la cual se adjudica(n) renglón N° 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 0 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2022-1-10-0-09-CM-459275

Considerando:

QUE EL ACTO DE PANAMA COMPRAS N° 2022-1-10-0-09-CM-459275 CELEBRADO EL DÍA 18 DE MAYO DE 2022 A LAS 12:00P.M., PARTICIPARON CUATRO(4) CASAS COMERCIALES: ASESORIA, DISEÑO Y SERVICIOS ELECTRÓNICOS, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS OFRECE A UN PRECIO MAYOR AL DE REFERENCIA, ENRIQUE MARTÍNEZ BUELVAS CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS, INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS Y OFRECE A MENOR PRECIO, POWER FACTOR CM, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS.



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
55798-2-334412-85	ASESORIA, DISEÑO Y SERVICIOS ELECTRICOS, S.A.	17-05-2022 07:48 p.m.	13,750.00
8-1058-694-0	Enrique Martínez Buevas	18-05-2022 11:07 a.m.	12,355.00
155660876-2-2018-36	Ingeniería Eléctrica y Confiabilidad, S.A.	18-05-2022 11:52 a.m.	9,798.88
155674617-2-2019	POWER FACTOR CM, S.A.	18-05-2022 11:55 a.m.	12,500.00

Otros Considerando

Resuelve:

ADJUDICAR, A LA CASA COMERCIAL INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A. YA QUE CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS Y OFRECE A MENOR PRECIO.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	72102201	Instalación o servicio de sistemas de energía eléctrica	Ingeniería Eléctrica y Confiabilidad, S.A.	EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE TRANSFORMADORES	9,798.88	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal	9,798.88
Impuestos	0.00
Total	9,798.88

Renglones Declarados Desiertos

No existen Renglones Declarados Desiertos

Otros Resuelve

Fundamento de Derecho ARTÍCULO 71, LEY 22 DE 2006 DECRETO EJECUTIVO N°40 DEL 10 DE ABRIL DE 2018 ARTÍCULO 81, QUE REGLAMENTA LA LEY 22 DE 2006.

Benilda Morrison
Jefa de Compras

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado Javier E. Díaz Varela, abogado en ejercicio, en su calidad de apoderado especial de la empresa **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Que la empresa beneficiada con la adjudicación del presente acto público de selección de contratista (**INGENERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.-INGELCO**) no presentó la certificación vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería, tal y como lo establece la Resolución No. JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020. No especificó la garantía ni el plazo de entrega y tampoco aportó el formulario de propuestas, por lo que a su criterio debió ser rechazada, al no satisfacer el pliego de cargos.

Siguiendo con el escrutinio, observa el jurista Díaz Varela que la siguiente empresa de menor precio, **CONSTRUCCIONES ENERGÉTICAS EFICIENTES**, tampoco presentó la certificación vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tal y como lo establece la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020.

Que en el requisito 9.4 de las observaciones al pliego de cargos, no presentó cartas de referencia que demuestren experiencia en mantenimiento de transformadores de



gabinete y de las actividades a contratar en el pliego de cargos, similares o de igual grado de complejidades, públicas o privadas, lo que tampoco la hace meritoria de la adjudicación.

En cuanto a la siguiente propuesta de menor precio, **POWER FACTOR CM, S.A.**, al igual que las otras dos ofertas anteriores de menor precio, incumplió con la certificación vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, de conformidad a la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020.

Indica que no presentó cartas de referencia que demuestren experiencia en mantenimiento de transformadores de gabinete y de las actividades a contratar en el pliego de cargos. Similares o de igual grado de complejidades, públicas o privadas (requisito 9.4 de las observaciones al pliego de cargos. Tampoco especificó el plazo de entrega, sugiriendo con dicha observación el descarte de la propuesta en examen.

Termina indicando que la oferta de su representada sí satisface a cabalidad con el pliego de cargos, y en ese sentido gira su solicitud ante esta Colegiatura, para que se revoque en todas sus partes los efectos del Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, por medio del cual se adjudicó el presente procedimiento de selección de contratista a la propuesta de **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A., (INGELCO)**, y en su lugar, se restablezca el Derecho vulnerado adjudicando el procedimiento de selección de contratista a su representada, empresa **ADISELS.A.**, por concluir que es la única oferta que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL-POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ.

Tal y como quedó plasmado en líneas anteriores, y materializado en el informe secretarial de 1 de julio de 2022, que se encuentra a foja 030 del expediente del Tribunal, la entidad no remitió el informe de conducta de conformidad a lo estipulado en la ley y lo ordenado en la Resolución No.086-2022/TACP de 22 de junio de 2022, pese a concederse el término por imperio de la ley, por lo que pasaremos a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y dentro del plazo que señala el artículo 159 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, positiva al tiempo de la convocatoria.

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que de acuerdo con lo dispuesto en el informe de secretarial de 1 de julio de 2022, transcurrido el término para la presentación de alegaciones de terceros, el cual venció el día 30 de junio de 2022, sin que se presentara escrito alguno. (Ver folio 30 del Expediente del Tribunal).



VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por el licenciado Javier E. Díaz Varela, en su calidad de Apoderado Especial de la empresa **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A., (ADISELSA)**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2022-1-10-0-09-CM-459275, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas de la **CAJA DE SEGURO SOCIAL- POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, tanto de las indicadas por omisión de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas; ¿así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a adjudicar el presente procedimiento de selección de contratista?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:



PRUEBAS

1. Aducimos como material probatorio las publicaciones y el pliego de cargos contenidas en el portal electrónico de PanamaCompra relacionadas al Acto Público N° 2022-1-10-0-09-CM-459275 que conforman el expediente electrónico.
2. Certificación del Registro Público de la empresa ADISEL, S.A.
3. Copia de cédula del representante legal de la empresa ADISEL, S.A.
4. Se adjunta Fianza de Recurso de Impugnación N°04-19-68879-0

”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten como pruebas las publicaciones y el pliego de cargos aducido, contenido en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, relacionados al acto público No.2022-1-10-0-09-CM-459275, la certificación del Registro Público de la empresa **ADISELSA** y la copia de la cédula del representante legal de **ADISELSA**, porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico

Se niega como prueba la fianza del recurso de impugnación No.04-19-68879-0, por ser un presupuesto procesal para la admisión del recurso y no constituye una evidencia para decidir el fondo del asunto.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para el “Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de transformadores”, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación



habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.13,000.00 se configura ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo medular indica:

“Artículo 94. Contrataciones menores que se superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00 se procederá de la forma siguiente:

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamacompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

”

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad a dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta como sus principales argumentos:

*“Que la empresa beneficiada con la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista (**INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONTABILIDAD, S.A.**) no presentó certificación vigente expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de conformidad a la Resolución No.014 de 11 de marzo de 2020.*



Tampoco especificó la garantía, plazo de entrega ni el formulario de propuestas y aun así fue seleccionada con la adjudicación.

*En cuanto a la segunda oferta de menor precio (**CONSTRUCCIONES ENERGÉTICAS EFICIENTES**), al igual que la anterior, no aportó la certificación vigente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tampoco las cartas de referencia, con lo cual se deja por sentado que no satisface el pliego de cargos. Que la tercera propuesta de menor precio (**POWER FACTOR CM, S.A.**) carece de certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tampoco las cartas de referencia y no especificó el plazo de entrega.*

Termina indicando que la oferta de su representada cumple con todos los requisitos del pliego de cargos, incluyendo la certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por lo que solicita a este Tribunal la revocatoria de la decisión venida en impugnación, y en su lugar, que se restablezca el Derecho vulnerado adjudicando a su patrocinado el procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-09-CM-459275.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, expresó la razón por la cual adjudicó a la empresa **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONTABILIDAD, S.A.** Siendo externado de la siguiente manera:

“

Considerando:

QUE EL ACTO DE PANAMA COMPRAS N° 2022-1-10-0-09-CM-459275 CELEBRADO EL DIA 18 DE MAYO DE 2022 A LAS 12:00P.M., PARTICIPARON CUATRO(4) CASAS COMERCIALES: ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELECTRÓNICOS, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS OFRECE A UN PRECIO MAYOR AL DE REFERENCIA, ENRIQUE MARTINES BUELVAS CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS, INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS Y OFRECE A MENOR PRECIO, POWER FACTOR CM, S.A. CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGOS.

”

El acto administrativo que es objeto de impugnación entra al conocimiento de este foro de justicia especial administrativa, por tratarse de materia privativa y por la naturaleza del asunto sobre hechos que han surgido por la emisión de una resolución de adjudicación de un acto público derivado de un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL-POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, y de la cual se encuentra disconforme uno de los proponentes participantes.

En ese sentido, este cuerpo colegiado se coloca en estado de emitir un juicio jurídico en razón de los elementos de convicción que han sido presentado para su examen y posterior valoración, los cuales se encuentran recopilados en el portal estatal” PanamaCompra”.

Los hechos traídos a este escenario se desprenden del recurso incoado respecto a la resolución objeto del contencioso, la cual procederemos a examinar objetivamente conforme a las reglas que nos demarcan los postulados del artículo 57 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 y su reglamentación, teniendo en mente que tal proceso permite de



manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los Cincuenta Mil Balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose así con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la ley especial de adquisición gubernamental.

De manera que, y tomando en cuenta los parámetros que nos orienta la ley especial con respecto a la Contratación Menor, procederemos con el análisis de la oferta de menor precio, que recae en la oferta de **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**, con un precio de B/.9,798.88.

Así las cosas, el motivo de inconformidad que evidenció la recurrente se centra en la falta de certificación vigente emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, conforme lo mandata la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020.

En ese sentido, este Tribunal verifica que el requisito en contencioso es una condición que se desprende del punto No.6 del pliego de cargos, cual es del tenor siguiente:

“

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.

”

Como vemos, el requisito que reclama la accionante encuentra sustento en el pliego de condiciones y en la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020, que ordena 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, que en principio era con una vigencia de tres (3) meses y que actualmente, mediante Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022 se estableció la vigencia a seis (6) meses.

En fin, la certificación en examen no fue aportada por la empresa **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**, lo que nos indica que, no debe gozar de la adjudicación, toda vez que, al encontrarnos ante un procedimiento de contratación menor, la concesión del acto público obedece cuando se cumplen a cabalidad todos los requisitos del pliego de cargos, y en esta oportunidad ello no es así por cuanto existen inconsistencias.

En cuanto a la garantía y el formulario de propuestas, que también sostiene la recurrente que no fue aportado por la oferta de menor precio, debemos indicar con respecto a la garantía que por tratarse de un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, de acuerdo al contenido del artículo 86 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante: “*e/ cumplimiento de las condiciones pactadas, en el caso de obras, a responder por los*



defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años, en el caso de bienes, 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 usual dentro del ciclo de vida del producto, y en el caso de servicio, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas”.

De manera que, la garantía por escrito que se requieren en las contrataciones menores no aplican como un requisito para su selección, sino cuando ya ha sido seleccionado. En ese sentido, la condición que reclama la impugnante no es materia de revisión para determinar la adjudicación.

En cuanto al formulario de propuestas, que según la accionante no aportó **INGENIERÍA ELÉCTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**, hemos de destacar que, de acuerdo a la ley vigente, artículo 55, desde el día 1 de enero de 2021, todas las propuestas deben ser presentadas electrónicamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. En ese sentido, se aprecia el formulario electrónico habilitado en la plataforma, que contiene las características requeridas del servicio a ofrecer; por tanto, en la consideración de la mayoría del colegio tribunalicio, sí cumple con ese rubro. A pesar de lo anterior, no satisface en su totalidad los requisitos del pliego de cargos, tal y como fue descrito en líneas anteriores.

Siguiendo con el decurrir procesal que involucra el examen de la segunda oferta de menor precio, la persona natural **ENRIQUE MARTÍNEZ BUELVAS**, representante legal del comercio denominado **CONSTRUCCIONES ENERGÉTICAS EFICIENTES**, con oferta de B/.12,355.00, al igual que la propuesta de menor precio, no aportó la certificación expedida por el Secretario de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tal y como lo exige el punto No. 6 del pliego de cargos y la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020, que verifica la idoneidad profesional o la licencia temporal renovable que no se encuentren suspendidas.

Sobre el tema de la experiencia que se aprecia en el punto No.9.4 de las observaciones al pliego de cargos, dicho requisito debió incorporarse en la plantilla electrónica y no como una condición aislada, por considerarse como un pliego asimétrico, en el que se añaden elementos distintos a los que contiene las estipulaciones elaboradas por la entidad y que suele confundir a los participantes del acto público, por lo cual no será objeto de obligatorio cumplimiento.

La empresa **POWER FACTOR CM, S.A.**, cuya oferta es de B/. 12,500.00, como sucedió en las dos ofertas que le anteceden en el análisis, incumplió con la aportación de la certificación expedida por el Secretario de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y que era objeto de requerimiento de acuerdo al punto No.6 del pliego de cargos y exigible de acuerdo a la Resolución No. JTIA 014 de 11 de marzo de 2020.



Por último, recae la oportunidad a la oferta de la impugnante, es decir, la empresa **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA)**, por un monto de B/. 15,750.00. Esta propuesta a pesar de satisfacer la mayoría de los requerimientos de los términos de referencia, incumplió con una de las condiciones de vital importancia como lo es el precio, tomando en cuenta que en las contrataciones menores el precio juega un papel determinante para su adjudicación.

En primer lugar, el pliego de condiciones para este acto público indica que el precio de referencia es de B/.13, 000.00, significa entonces que las ofertas a participar no deben rebasar esa referencia, porque la entidad colocó esa cantidad como un medio de control de las ofertas, la cual obedece a un presupuesto establecido y a un estudio de mercado. Las condiciones las establece la entidad de manera unilateral y no debe ser variada por los participantes, mucho menos la institución debe trasladar partidas para satisfacer una oferta que hizo caso omiso del precio de referencia y decidió proponer más del valor fijado. Si se avala esa situación (permitir en las contrataciones menores un precio por encima del de referencia); entonces el concepto que aparece en el numeral 36 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 no tendría sentido, que sostiene que el pliego de cargos es el conjunto de requisitos **exigidos unilateralmente por la entidad** en los procedimientos de selección de contratista..., porque nos encontraríamos ante un requisito que indirectamente ha sido aportado por una de las partes, reformando de esa forma lo ideado por la institución.

El precio ofertado por la empresa en examen ha superado el precio que fue estimado considerando los estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumentos y disminuciones de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, de manera que, si la entidad, siguiendo las directrices que le demanda la disposición jurídica ha establecido un precio de referencia, el cual no ha nacido por simple capricho, sino a un estudio y consulta previa, no podemos consentir un valor más alto sin una justificación que la acompañe. Sumado a ello, debemos recordar que las entidades trabajan a través de partidas presupuestarias con cargo a la cual se realizará el gasto, que en este caso fue planificado en razón de las partidas presupuestarias No. 110020010913182 y 110040010913182.

Hilando más profundamente, de la mano de la lectura del artículo 51 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, expone que el margen de onerosidad solamente es aplicable a los procedimientos de selección de contratista de licitación por mejor valor, ya que se indica en el mencionado texto jurídico, que de conformidad con lo establecido en la Ley No. 22 de 2006, **“solamente se podrá establecer porcentaje de onerosidad en las licitaciones por mejor valor,** el cual no podrá exceder el 20% del precio de referencia”. Ante esa realidad normativa, complementado con que la entidad no estableció onerosidad en el presente



procedimiento de selección de contratista, no vemos causa ni motivo razonado alguno que permita adjudicar un acto público a una oferta que rebasó el precio referido.

Debemos agregar que de acuerdo al artículo 80 de la mencionada reglamentación, se consideraran onerosas o gravosas, las propuestas que ofrezcan un precio alejado del rango aceptado como valor de mercado del bien, servicio u objeto del acto de selección de contratista de que se trate. Bajo ese contexto, podemos decir que también sirve como parámetro para establecer que estamos ante una oferta onerosa la disposición citada, tomando en cuenta que la propuesta de **ASESORÍA, DISEÑO Y SERVICIOS ELÉCTRICOS, S.A. (ADISELSA)** ofrece un monto alejado del que ofrece el mercado, ya que estamos ante B/.2,750.00 de más, lo que equivale a más del 20%.

Aprovechamos la oportunidad para expresar, la razón por la cual en párrafos precedentes indicamos que, pareciera solamente como probable establecer porcentajes de onerosidad en las licitaciones por mejor valor, se debe precisamente a que el posterior artículo (80, citado) considera gravosas u onerosas aquellas ofertas que ofrezcan un precio alejado del rango aceptado como valor de mercado del bien. Ello pareciera dejar entrever que podría existir una propuesta que exceda el precio de referencia, pero sin que sea un valor alejado del rango aceptado como valor de mercado, siendo hasta subjetiva la valoración, puesto que ¿cuáles serían los parámetros para señalar que estamos ante ofertas alejadas?.

De manera que, resulta preocupante la situación de contraste entre ambos artículos, pero, aun así, indicamos categóricamente que bajo ningún supuesto se puede beneficiar al impugnante. Es onerosa, por rebasar el precio de referencia y por ofrecer un monto alejado al valor de mercado.

En ese sentido, este Tribunal considera que el precio ofertado es totalmente inconveniente para el Estado y el interés público, al proponerse un precio que está por encima del precio de referencia y que, de aceptarlo, se comprometerían los fondos públicos de la entidad, que no estaban programados para abonar un precio que escapa de su planeación.

En este caso, se crea un precio de referencia, precisamente para limitar las propuestas en el sentido económico, la cual ha sido el resultado de un procedimiento de búsqueda de una oferta de mercado competitiva y ajustada al tipo de prestación.

Así, pues, queda claro que ninguna de las ofertas participantes en el procedimiento de selección de contratista ha cumplido con el pliego de cargos para esta contratación estatal, ubicándose el caso en el numeral 2 del artículo 72 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 2020, razón por la cual este tribunal se avoca a declararlo desierto.

Cabe destacar, que en ningún caso las entidades pueden dejar de observar los requisitos de los términos de referencia, para identificar si un proponente cumple o no con los fines del Estado en la ejecución del objeto a contratar, o sea, que si bien no en todos los casos



que existen proponentes, se debe adjudicar, ya que, de acuerdo a la ley especial que nos gobierna, la valoración de la pertinencia de tal escogencia, cualquiera que sea debe ir aparejada de la razonabilidad; misma que podemos verificar con la compatibilidad de los requisitos generales, especiales y las características del bien, servicio u obra requerido por la entidad en concordancia con la motivación que soporte la real convicción de lo que se adjudica, cumpliendo así con cada uno de los principios de la contratación pública, ajustándose a cada criterio sin exageraciones ni mucho menos en beneficio de alguien particular que no haya satisfecho los requerimientos que de manera pública han sido convocados y con la prelación que la ley ha dispuesto.

En obediencia de los principios de igualdad de los proponentes, selección objetiva, transparencia, economía, libre concurrencia, entre otros, la regla general nos enseña que la Administración Pública debe seleccionar al o los contratistas con estricta sujeción a los procedimientos reglados o preestablecidos, tanto en las leyes como en los reglamentos, con el propósito de asegurar la consecución de los fines de la contratación pública y en especial la satisfacción del interés general que se encuentra dentro en toda actividad precontractual y contractual desarrolladas por el aparato estatal.

Es de suma importancia recalcar que los procedimientos administrativos de selección de contratista, en principio, deberían concluir con la adopción de una decisión de adjudicación, sería el ideal porque de esa forma se solventaría la necesidad para lo cual se convocó el llamado de los proponentes; sin embargo, ello no significa que la selección deba darse desconociendo las normas, principios y el pliego de condiciones que han sido generados por la propia Administración (teoría de los actos propios) para poder satisfacer a la colectividad, o que siempre deba recaer sobre la oferta más favorable en cuanto a precio.

No siempre es así, por cuanto en muchas oportunidades la oferta de menor precio no necesariamente cumple con los parámetros de la contratación. No obstante, lo importante o el deber ser, es que la escogencia recaiga obligatoriamente de manera objetiva, para cuyo propósito resulta imperativo que la evaluación comparativa se fragüe de manera que las diferentes propuestas se examinen con estricta y riguroso obediencia de los factores o criterios de selección estatuidos en los pliegos de condiciones, es decir, sobre los términos y condiciones previamente establecidos y de conocimiento, a menos de los participantes del acto público pertinente.

Luego de realizarse el ejercicio valorativo, las entidades, de no encontrar satisfacción total en los términos de referencia en las compras menores, deberán declarar desierto el acto público en base a la norma citada previamente, dadas sus importantes implicaciones y los efectos que tal decisión está llamada a generar en el mundo jurídico por ser la declaratoria de desierto una facultad reglada y no discrecional, eso sí, solo de acuerdo a las causales que menciona el contenido del artículo 72 del Texto Único de la Ley No. 22 positiva a momento de su convocatoria.



Recordemos que la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas; asegurándose así la entidad, garantizar la defensa del interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa, pues, la ley ha impuesto la selección objetiva de los contratistas, con la cual se pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la obtención de la Administración de las condiciones más ventajosas para el interés público. No obstante, aunque la entidad mantenga una necesidad o la colectividad, no implica que se deban adjudicar actos públicos a propuestas que no satisfagan las cláusulas administrativas estatuidas.

En esa circunstancia no debe gozar del beneficio de la adjudicación, ya que esa actividad proviene luego de un análisis razonado de los documentos que la apoyan, producto de una facultad reglada de la administración en base a los requisitos que establece previamente la entidad a través de los términos de referencia, que han sido de conocimiento de todos los participantes

De manera que, y como nos adelantamos, nos encontramos ante la situación que se regula en el numeral 2 del artículo 72 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, es decir, declarar desierto al encontrarnos que ninguna de las propuestas cumple a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos. Por ello, y en función de las facultades que se describen en el artículo 244 de la reglamentación de la ley de compras públicas, procederemos a revocar en todas sus partes la decisión venida en impugnación, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL-POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, que adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2022-1-10-0-09-CM-459275, a la empresa **INGENIERÍA ELÉTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**, por ser lo que en Derecho corresponde de conformidad a la motivación realizada.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes, el Cuadro de Cotizaciones No.1000835678 de 13 de junio de 2022, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL-POLICLÍNICA DR. HORACIO DÍAZ GÓMEZ**, que adjudicó el Acto Público N°2022-1-10-0-09-CM-459275 a la empresa **INGENIERÍA ELÉTRICA Y CONFIABILIDAD, S.A.**,

en el que la entidad consideró que cumplió a cabalidad con el pliego de cargos para esta contratación.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público No.2022-1-10-0-09-CM-459275, por las consideraciones indicadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No.04-19-68879-0, por un límite máximo de responsabilidad de Mil Trescientos Balboas con 00/100 (B/.1,300.00), fechado 20 de junio de 2022, expedido por Óptima Compañía de Seguros, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios CAJA DE SEGURO SOCIAL/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 015 del expediente del Tribunal; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia, de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y en la misma vía 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 115-2022, previa anotación en el registro

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 87, 94 y demás concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

