



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**Expediente N°:** 119-2022

**Recurrente:** PROMOCIÓN MÉDICA, S.A.

**Acto Impugnado:** Cuadro de Cotizaciones No. DG-SAD-DCP-063-2022 de 17 de junio de 2022, por la cual el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, adjudicó el acto público N° 2022-0-36-0-08-CM-014925.

**Magistrado Ponente:** JOSÉ ARANDA RÍOS

**RESOLUCIÓN N° 133-2022-/TACP de 20 de julio de 2022 (Decisión).**

**CONSIDERANDO QUE:**

**I. ANTECEDENTES:**

El día 06 de junio de 2022, el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, publicó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del acto público, bajo el procedimiento de Contratación Menor No. 2022-0-36-0-08-CM-014925, referente al “Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón.” con precio de referencia de DIECINUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 20/100 (B/. 19,564.20); cuya recepción de ofertas, conforme el registro electrónico del acto público en mención fue programado para el día 10 de junio de 2022, hasta las 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:01 a.m., de ese mismo día, el cual asistieron varios proponentes de acuerdo con el Acta de Apertura:

**Propuestas Recibidas**

| RUC                | Nombre Proponente            | Fecha y Hora Ingreso Oferta | Precio Total Oferta |
|--------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| 155654952-2-2017-0 | AJ ANALYTICAL SERVICES, S.A. | 09-06-2022 08:04 p.m.       | 6,607.25            |
| 644-570-114659-12  | Promoción Médica S.A.        | 10-06-2022 09:00 a.m.       | 19,409.80           |

Seguidamente, previa evaluación de la unidad técnica; la entidad licitante [IMELCF]



resolvió adjudicar el acto público N° 2022-0-36-0-08-CM-014925, referente al “Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón”, a la oferente MJ ANALYTICAL SERVICES, S.A., mediante Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-063-2022 del 17-06-2022, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 20 de junio de 2022.

El día 27 de junio de 2022, la Licenciada Inés Robles, en calidad de apoderada de la empresa PROMOCIÓN MEDICA, S.A., presentó en tiempo oportuno Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-063-2022 del 17-06-2022, a través del cual la entidad adjudicó el acto público No 2022-0-36-0-08-CM-014925, visible de foja 010 a 013 del expediente del Tribunal. La apoderada legal de la empresa PROMOCIÓN MEDICA, S.A., refutó el Memorando N° 217-IMELCF-SDC-QF-2022 de 14 de junio de 2022, que contiene el Criterio Técnico, toda vez que, la empresa adjudicataria no cumplió con la norma que regula todo lo concerniente a la acreditación para cumplir con la calibración de los equipos.

## II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Surtidos los efectos que exige la normativa aplicable al recurso de impugnación, el Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No. de la Resolución No. 090-2022/TACP de 28 de junio de 2022 (Admisión), visible de fojas 080 a 082 del expediente del Tribunal.

## III. PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

La parte actora centró su disconformidad con el Criterio Técnico, levantado por la Unidad Técnica, el cual fue prohiado por la entidad (IMELCF), mediante Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-063-2022 del 17-06-2022, al señalar que la empresa adjudicataria es decir MJ ANALYTICAL SERVICES, S.A., no cumplió con la norma que regula todo lo concerniente a la acreditación para cumplir con la calibración de los equipos tal como lo establece las condiciones técnicas relativo al “Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón”.

Concluyó la apoderada legal de la empresa PROMOCIÓN MEDICA, S.A., haciendo la siguiente petición al Tribunal: *“...solicitamos se revoquen los efectos de la Resolución de Adjudicación Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DGC-063-2022 del 17 de junio de 2022, publicada el 20 de junio de 2022, adjudicado a la empresa MJ ANALYTICAL SERVICES, S.A., y se restituya el derecho vulnerado a PROMOCIÓN MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.), la cual cumple con las leyes y lo requerido en la presente licitación. En su defecto cualquier otra medida correctiva que considere pertinente el Tribunal, con ocasión a los hechos que fundamentan el presente recurso.”*

## IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD RECURRIDA.

De acuerdo con el Informe de Trámite de 06 de julio de 2022, (foja 093 del expediente del Tribunal), la entidad licitante el día 04 de julio de 2022, publicó en el Sistema Electrónico “PanamaCompra”, del referido acto público el Informe de Conducta, específicamente en la sección “Documentos Adjuntos”; en la que expone de manera pormenorizada, cada una de las actuaciones acaecidas en el acto público de marras.



## V. ALEGACIONES DE TERCEROS.

Cabe señalar que, dentro del término establecido en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, no hubo intervención de terceros en interés de la ley o particular.

## VI. PERIODO PROBATORIO.

### Pronunciamiento sobre las pruebas:

Mediante Resolución No.013-2022-TACP de 07 de julio de 2022 (Medida de Mejor Proveer), publicada en el portal electrónico en esa misma fecha, este Tribunal, en sala unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas por el recurrente, y luego de evaluar los hechos relevantes presentados por la parte actora dentro del proceso de marras, en resguardo del debido proceso y de la tutela efectiva administrativa, y con el fin de brindar una justicia equitativa en la adjudicación dentro de la contratación pública, solicitó la siguiente información:

- (i) Consejo Nacional de Acreditación del Ministerio de Comercio e Industria:
  - 1. ¿las empresas o personas naturales que se dediquen a la actividad de la Metrología [Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química] debe estar acreditado en el CNA o por otra organización reconocida en Panamá.?
  - 2. Que requisitos son exigidos a laboratorio tanto público como privado para ser acreditados y así realizar el mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de equipos de laboratorio químico; esto en razón a lo solicitado en las condiciones técnicas del acto público 2022-0-36-0-08-CM-014925., para realizar el servicio de Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química?
  - 3. Puede una empresa no acreditada en la república de Panamá, calibrar las medidas de acuerdo con el Sistema Internacional (SI), de unidades de medida en nuestro país; de ser así cuales serían los requisitos que deben presentar aquellas empresas no acreditadas en nuestro país que brinden el servicio de calibración, en los actos públicos o en las actividades privadas?

En virtud a la orden emanada por la Resolución No. 013-2022-TACP de 07 de julio de 2022 (Medida de Mejor Proveer), la Secretaria General del Tribunal de la causa, remitió el Oficio N° 091-2022-TACP de 08 de julio de 2022 al Coordinador del Consejo Nacional de Acreditación de Panamá, con el fin de que rindieran la información dentro de los tres (3) días de publicada dicha resolución. El Oficio N° 091-2022-TACP de 08 de julio de 2022, fue publicado en el Sistema Electrónico de la referida contratación de marras.

Al respecto, el señor Carlos Guerra, jefe de la Unidad Técnica de Acreditación del Consejo Nacional de Acreditación, mediante nota MICI-CNA-303-2022 de 12 de julio de 2022, publicada en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", del acto público de marras dio formal contestación al Oficio 091-2022-TACP de 08 de julio de 2022 manifestando lo siguiente:



MINISTERIO DE  
COMERCIO E INDUSTRIAS

Consejo Nacional de Acreditación

Panamá, 12 de julio de 2022  
MICI- CNA-303-2022

Licenciado  
**MANUEL BECKFORD**  
Secretario General  
Tribunal Administrativo de  
Contrataciones Públicas (TACP)  
E. S. D.

Licenciado Beckford:

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA), dando respuesta a su oficio No. 091-2022-TACP del 8 de julio de 2022, recibido en nuestras oficinas el 11 de julio de 2022, en el que solicitan información de tres preguntas claves para la resolución dentro del Recurso de Impugnación promovido por la Licenciada Inés E. Robles Robles, en su calidad de apoderada especial de la empresa **PROMOCIÓN MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.)**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No.DG-SAD-DCP-063-2022 del 17 de junio de 2022, por medio del cual se adjudicó el Acto Público No. 2022-0-36-0-08-CM-014925, proferido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En base ante lo expuesto, tenemos a bien comunicarle nuestra respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Las empresas o personas naturales que se dediquen a la actividad de la Metrología (Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos de Laboratorio de Química) debe estar acreditado en el CNA o por Otra Organización reconocida en Panamá?  
**Respuesta:** *Sí, las empresas deben estar acreditadas, como lo establece el artículo 37 de la ley 52 de 11 de diciembre de 2007, que regula las actividades metrológicas en la república de Panamá, y modificada el numeral 3 del artículo 97 y deroga el capítulo del V del Título II de Ley 23 de 1997; en el artículo 37 cita que para el caso de instrumentos de medición reglamentados, el servicio de calibración estará a cargo de los laboratorios públicos o privados debidamente acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación, los cuales deberán trazarse a los Patrones Nacionales de Medidas reconocidos.*
2. ¿Qué requisitos son exigidos a laboratorios tanto público como privado para ser acreditados y así realizar el mantenimiento preventivo de calibración y/o calificación de equipos de laboratorio químicos; este en razón a lo solicitado en las condiciones técnicas del acto público 2022-0-08-CN-014925, para realizar el servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos de Laboratorio Química?



MINISTERIO DE  
COMERCIO E INDUSTRIAS

Consejo Nacional de Acreditación

- Respuesta:** *El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) tiene los siguientes requisitos para el proceso de acreditación de laboratorios de calibración en la norma ISO/IEC 17025:2017, los cuales son:*
- a. Documentación de la Personería Jurídica, Persona Natural o Entidad Gubernamental.
  - b. Alcance de la acreditación.
  - c. Control de documentos del Sistema de Gestión y los controles de registros.
  - d. Análisis de riesgos a la imparcialidad, análisis de riesgos de las actividades del Laboratorio con acciones para abordar riesgos y oportunidades de mejora (incluyendo sus acciones correctivas).
  - e. Documentación del Sistema de Gestión.
  - f. Procedimientos de Técnicos (métodos de calibración o instructivos internos, procedimientos para los ítems de calibración).
  - g. Tabla cruzada de cumplimiento con los requisitos de la Norma ISO/IEC 17025 (Versión vigente), con los documentos que contiene el Sistema de Gestión del Laboratorio.
  - h. Listado de equipos de calibración, con el respectivo procedimiento para su cuidado.
  - i. Programa de calibración, junto con los certificados de calibración y demostración de la trazabilidad metrológica.
  - j. Listado de patrones de calibración interna.
  - k. Listado de materiales de referencia.
  - l. Listado de comparación de interlaboratorios y/o ensayos de aptitud realizados, junto con los resultados obtenidos, y plan de participación futuras.
  - m. Ejemplo de Informe de calibración y lista de las personas firmantes.
  - n. Organigrama(s) del Laboratorio y de la entidad superior a la que pertenece.
  - o. Plano de ubicación donde se encuentra el Laboratorio, con los requisitos para las instalaciones del Laboratorio y sus condiciones ambientales genéricas.
  - p. Listado de personal relacionado con la acreditación.
  - q. Procedimientos y plan de muestreo correspondiente.
  - r. Evaluación de la incertidumbre de la medición.
  - s. Informe de la última auditoría interna, realizada con la Norma ISO/IEC 17025 (Versión vigente).
  - t. Informe de la última revisión por parte de la Alta Dirección del Laboratorio.
  - u. Aseguramiento de la validez de los resultados, junto con el procedimiento de validación de métodos.
  - v. Requisitos de competencia del personal y hojas de vida del personal clave.
3. ¿Puede una empresa no acreditada en la República de Panamá, calibrar las medidas de acuerdo con el Sistema Internacional (SI), de unidades de medidas en nuestro país?, de ser así, ¿cuáles serían los requisitos que deben presentar aquellas empresas no acreditadas en nuestro país que brinde el servicio de calibración, en los actos públicos o en las actividades privadas?



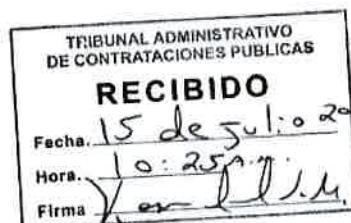
MINISTERIO DE  
COMERCIO E INDUSTRIAS

Consejo Nacional de Acreditación

**Respuesta:** No, una empresa no acreditada en la República de Panamá no puede calibrar las medidas de acuerdo con el Sistema Internacional (SI), de unidades de medidas en nuestro país, según lo establecido en el artículo 37 de la ley 52 de 11 de diciembre de 2007, que regula las actividades metrológicas en la república de Panamá, y modificada el numeral 3 del artículo 97 y deroga el capítulo del V del Título II de Ley 23 de 1997. Como la empresa no está acreditada debe solicitar el proceso de acreditación de laboratorios de calibración en la norma ISO/IEC17025:2017, ante el Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

Sin otro particular,

**CARLOS GUERRA**  
Jefe de la Unidad Técnica de Acreditación  
Consejo Nacional de Acreditación



22 JUL-15 AM 10:30

TACP

RECIBIDO

## VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, (Texto Único de la Ley 22 de 2006) este Tribunal procede a decidir el recurso.

En este sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarse respecto al Recurso de Impugnación presentado por el oferente PROMOCIÓN MÉDICA, S.A., (PROMED, S.A.) contra el DG-SAD-DCP-063-2022 del 17-06-2022, a través del cual la entidad (IMELCF), resolvió adjudicar el acto público N° 2022-0-36-0-08-CM-014925 a favor de la empresa MJ ANALYTICAL SERVICES, S.A, referente al "SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CALIBRACIÓN Y/O CALIFICACIÓN DE DIFERENTES EQUIPOS DEL LABORATORIO DE QUÍMICA FORENSE DE PANAMÁ, ANCÓN".

Desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica y de los estudios valorativos del análisis del caso, se justifica en los artículos 215, 266 y 298 de la Constitución Política de nuestro país, en el sentido de apegarse al reconocimiento del derecho sustantivo, más que a las meras formalidades; a procurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación; así como



la exigencia de garantizar la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados, en este caso, del mercado público de contrataciones.

**“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”.*

**“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”.*

**“Artículo 298.** *El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.*

*Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”.*

La presente encuesta jurídica, lo hacemos con fundamento en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el sentido de que, al hacer la interpretación de las normas de los procedimientos de selección de contratista, tomamos en consideración “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”. Sin desatender el principio de congruencia, en el que este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo solicitado por el recurrente.

De los hechos en que se sustenta el Recurso de Impugnación, extraemos que la disconformidad del recurrente se centra en que la empresa adjudicataria no cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Tratándose de la celebración de un Procedimiento de Compra Menor, para resolver el Recurso de Impugnación, nos remitimos a las normas de procedimiento que al respecto contempla el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020; así como el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, desde el momento de la convocatoria, el expediente administrativo, y el Informe de Conducta, además de los términos de referencia y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra.

Es importante señalar, que entraremos analizar el Recurso de Impugnación bajo los parámetros establecidos del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020

**“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.*

”

Luego de haber realizado el estudio minucioso de los elementos que reposan en el



expediente administrativo digital, así como al examen del Informe de Conducta, y el Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, en torno a las actuaciones efectuadas por INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, los términos de referencia y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", es propicia menester dirigirnos directamente a las actuaciones de dicha institución, ya que las mismas representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este Tribunal.

Con el afán de seguir el recorrido procesal administrativo y el análisis del expediente administrativo de la entidad convocante; queremos dejar plasmadas ciertas observaciones que denotan inconsistencias en el pliego de cargos, así como la actuación ejercida por la entidad.

Es de suma relevancia, advertir las inconsistencias que reposan en la convocatoria y que desde nuestra óptica causan un perjuicio a la entidad y sobre todo a los interesados; sin obviar que desatiende el verdadero interés social que postulan los principios de la Contratación Pública; más aún, el principio constitucional de igualdad, en concomitancia con el principio del debido proceso.

Este Tribunal, en fiel defensa de los postulados de la contratación y del debido proceso, y en relación a los hechos del impugnante, se adentró a lo medular de las constancias que yace en el expediente electrónico, de la referida contratación determinando que, los criterios técnicos no son del todo claro, dejando al arbitrio de los oferentes la presentación de la documentación con la información técnica presunta; tomando en consideración que, es la entidad previa al estudio de mercado y de acuerdo a las necesidades, quién debe exponer cada uno de los puntos técnicos requeridos, con la información necesaria del servicio a adquirir relativo a *"SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO, CALIBRACIÓN Y/O CALIFICACIÓN DE DIFERENTES EQUIPOS DEL LABORATORIO DE QUÍMICA FORENSE DE PANAMÁ, ANCÓN"*. De hecho, la entidad licitante debió incluir dentro de los términos de referencias, el aporte de la certificación expedida por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) por parte de los oferentes, dado que el artículo 37 de la Ley 52 de 2007, que regula las actividades metrológicas en la República de Panamá, dispone lo siguiente:

#### Capítulo VIII

##### Calibraciones

**Artículo 37.** Para el caso de instrumentos de medición reglamentados, el servicio de calibración estará a cargo de los laboratorios públicos o privados debidamente acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación, los cuales deberán trazarse a los Patrones Nacionales de Medida reconocidos.

*Resolución (Administrativa) Se otorgará un periodo de gracia de cinco años para la acreditación...*

Todo apunta una mala elaboración de los términos de referencia por parte de IMELCF, al no incluir las exigencias que demanda la Ley 52 de 2007; ello es corroborado por el Consejo Nacional de Acreditación al momento dar respuesta a la solicitud realizada por el Tribunal mediante Resolución No. 013-2022-TACP de 07 de julio de 2022 (Medida de Mejor Proveer), puntualizó que, *"el servicio de calibración brindado por laboratorios públicos o privados deben estar debidamente acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación, los cuales deberán trazarse a los patrones nacionales de medidas reconocidas"*.

De hecho, el Consejo Nacional de Acreditación, mediante informe de prueba señaló



que, una empresa que no esté acreditada en la República de Panamá no puede calibrar las medidas de acuerdo con el Sistema Internacional (SI) de unidades de medidas de nuestro país, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 52 de 2007. Por lo tanto, toda empresa debe solicitar el proceso de acreditación de calibración en la norma ISO/IEC17025:2017 ante el CNA.

Al no establecerse, las exigencias que demanda la Ley 52 de 2007 que regula las actividades metrológicas en la República de Panamá; la entidad deberá adoptar medidas encaminadas a asegurar que los resultados de los procesos de contratación satisfacen las necesidades de los administrados, por ejemplo, elaborando unas especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo unos criterios apropiados de adjudicación de contratos, garantizando que los evaluadores de propuestas poseen los adecuados conocimientos técnicos, y asegurándose de que, tras la adjudicación de los contratos, se dispone de los recursos y conocimientos necesarios para la gestión de los mismos. Por lo tanto, la entidad debe ser consecuentes con sus actos, alineando una construcción verdadera para alcanzar el fin esperado en la contratación; estructurando de manera diáfana y correcta y en alcance dentro de los parámetros y exigencias que demanda la Ley 52 de 2007.

También es propicia la ocasión para señalar que, al revisar los términos de referencias, la entidad no incluyó la acreditación de la experiencia del/los proponentes en torno a lo solicitado en el objeto contractual "*Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón*" que pueda medir la capacidad de los postores; teniendo en cuenta cada uno de los presupuestos que demanda el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para la estructuración del pliego de cargos que incluyan: (i) reglas objetivas, justas, claras y completas (ii) las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato (iii) las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación (iv) los modelos de formularios.

Aprovechando la coyuntura, este Despacho le advierte a la entidad convocante que, para futuras convocatorias relacionadas a compras menores, no se le debe exigir la declaración jurada de medidas de retorsión a las personas naturales de nacionalidad panameña, conforme lo establece el artículo 43 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Por lo tanto, la entidad tiene el deber de levantar un pliego con condiciones claras y específicas, que pueda medir la capacidad técnica de los oferentes.

En este mismo orden de ideas, la entidad contratante es la responsable de determinar los requisitos para participar en los procedimientos de selección de contratistas, incluyendo los de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes, y que las reglas incluidas en los correspondientes pliegos de cargos sean objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, siendo esto extensivo a toda la documentación que deben llenar y presentar los proponentes; a fin de que lo aportado por cada oferente en el acto público, sea correcto, completo y no arbitrario ni discrecional.



La norma es clara, en cuanto a que, las especificaciones técnicas, deben ser precisas y no ambiguas; veamos lo que estipula el artículo 57 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006:

**Art. 57. Especificaciones técnicas.** Las especificaciones técnicas comprenderán planos, dibujos, diseños y requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.

La entidad licitante es la responsable de establecer las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras que requieren contratar para satisfacer sus necesidades y la de la ciudadanía. Estas especificaciones deberán contener toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista correspondiente, de forma eficiente y enfocada a adquirir bienes, servicios u obras de calidad con el objetivo de lograr el mejor beneficio por el valor a contratar. La inclusión en el pliego de cargos de especificaciones técnicas correctas, completas y ajustadas a estándares de calidad, evitará la recepción de propuestas de bienes, servicios u obras que no cumplan con la finalidad de la contratación. No se exigirán ni mencionarán marcas comerciales, denominaciones, patentes, diseños, tipos, lugares de origen o productos determinados, salvo que no exista otro medio suficientemente preciso o inteligible de describir las características de los bienes, servicios u obras que se han de contratar y con tal de que se incluyan en la descripción las palabras "o su equivalente" u otra expresión similar.

Para formular las especificaciones, planos, dibujos y diseños que deban incluirse en el pliego de cargos o en otros documentos en que se soliciten propuestas o cotizaciones, se utilizarán, de haberlos, las características, los requisitos, los símbolos y la terminología normalizados.

Las especificaciones técnicas deberán consignar en forma clara e inconfundible las características del objeto que se va a contratar, las normas de calidad que deberán cumplir los bienes, servicios u obras y las garantías requeridas. (el subrayado es nuestro)

El pliego de condiciones especiales es un acto administrativo, que debe estar subordinado a la ley, dictado unilateralmente por la entidad licitante, para un contrato determinado, sujeto a la ley y normas de procedimiento para su validez. Este acto administrativo tendría efectos particulares, ya que sólo obligaría a los oferentes en un determinado procedimiento licitatorio.

La importancia jurídica del pliego de condiciones en las licitaciones es innegable, ya que implica una serie de consecuencias jurídicas de importancia. No sólo establece derechos y obligaciones para los oferentes, sino también para el ente público que llama a licitación. Por la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones, por cuanto establece cláusulas que son fuentes principales de derechos y obligaciones de los intervinientes en la licitación, de las partes en la contratación y del objeto de la prestación; no cabe duda de que el procedimiento de selección de contratista que adopte la entidad es la que permite, gracias a la competencia, que se obtengan las mejores condiciones para el Estado y en definitiva para la sociedad.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, es importante resaltar el principio de responsabilidad de los servidores públicos en materia de contrataciones públicas, incorporado en el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 153 de 2020, el cual señala lo siguiente:

**"Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.** Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición



*también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte. Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:*

*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.*

*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.*

*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, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.*

*Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.*

*Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.*

*Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18”*

En resumen, el hecho de que la información contenida en el pliego de cargos contravenga lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 153 de 2020 y su reglamento (Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020), conlleva a posible confusión de los proponentes al momento de completar sus propuestas, implica que se ha incurrido en una causal de nulidad absoluta del acto público, las cuales se encuentran descritas en el artículo 166 del mismo cuerpo normativo:

**“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta.** *Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.”*

En virtud de las consideraciones señaladas, esta Colegiatura estima que lo procedente es *anular* el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor N°2022-0-36-0-08-CM-014925, convocado por el Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual dispone:

**“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, modifica 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 nuestro).

En un Estado de Derecho, la Administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, sin criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o, peor aún, la arbitrariedad; de tal manera que la Administración



no puede evaluar propuestas bajo criterios subjetivos ya que incurriría en discrecionalidades.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal opina que es procedente su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En consecuencia, y 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 DG-SAD-DCP-063-2022 del 17-06-2022, a través del cual la entidad Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses adjudicó el acto público No 2022-0-36-0-08-CM-014925, referente al “Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón”, a la oferente MJ ANALYTICAL SERVICES, S.A.

**SEGUNDO: ANULAR** el procedimiento de selección de contratista para la Compra Menor N°2022-0-36-0-08-CM-014925, convocado por Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, referente al “Servicio de mantenimiento preventivo, calibración y/o calificación de diferentes equipos del Laboratorio de Química Forense de Panamá, Ancón”, con precio de referencia de DIECINUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 20/100 (B/. 19,564.20); en virtud de que se incurrió en inconsistencias en la elaboración y estructuración del pliego de cargos en contravención con las disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones Públicas.

**TERCERO: ORDENAR** la devolución de la fianza de impugnación No. 89B76482 de 23 de junio de 2022, emitida por ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A, por la suma de MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SEIS BALBOAS CON 42/100 (B/. 1,956.42), a orden del TACP / Contraloría General de la República, cantidad que representa el diez por ciento (10 %) del precio de referencia, y cuya diligencia de consignación reposa a foja 070 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 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 N°119-2022, 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 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**LUIS MARISCAL**  
Magistrado



**JOSÉ ARANDA RÍOS**  
Magistrado



**MARTÍN WILSON CHEN**  
Magistrado



**MANUEL BECKFORD.**  
Secretario General

