



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 047-2021

RECURRENTE: INVERSIONES RMA, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.362 de 30 de abril de 2021, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS), por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2021-1-10-0-08-CM-406817.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°060-2021-Pleno/TACP de 25 de mayo de 2021. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con los artículos 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

En observancia con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS)** mediante Aviso de Convocatoria y el pliego de cargos, publicado el 15 de abril de 2021, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", convocó a los interesados en participar en el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2021-1-10-0-08-CM-406817, para la **"ADECUACION PARA EL SERVICIO DE CUARTO DE URGENCIA DE LA POL. MANUEL MARIA VALDES"** (sic), con precio de referencia de VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON 36/100 (B/. 23,298.36); donde se programó como fecha y hora de presentación de propuestas para

57



el 23-04-2021, de 07:30 AM - 11:00 AM, y como fecha y hora de apertura de propuestas para el 23-04-2021 - 11:01 AM. (fojas 0002-0005 del expediente del Tribunal).

De acuerdo con el registro electrónico del acto público, en Acta de Apertura de Propuestas, publicada el 23 de abril de 2021, la presentación de propuestas se dio de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, y se presentaron las siguientes seis (6) propuestas participantes:

Propuestas Recibidas			
RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2580323-1-830914-24	COMPUMUEBLES, S.A.	22-04-2021 03:41 p.m.	17,128.75
2195936-1-772524-86	HIDRAES INGENIEROS CONSULTORES S.A.	22-04-2021 04:06 p.m.	19,259.50
2602647-1-834117-68	Remodelaciones JC S.A	23-04-2021 07:51 a.m.	18,252.30
1922707-1-726424-66	EMBOSA. S.A	23-04-2021 08:10 a.m.	14,973.50
1376500-1-622825-16	Inversiones RMA, S. A.	23-04-2021 10:00 a.m.	16,882.50
2611368-1-835425-47	CONSTRUCTORA SERRAGONZA S.A.	23-04-2021 10:58 a.m.	18,900.00

Siendo así, el 30 de abril de 2021, la entidad publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el **Cuadro de Cotizaciones No.362 de 30 de abril de 2021**, por medio del cual adjudicó a la empresa **EMBOSA, S.A.**, el acto público de selección de contratista No.2021-1-10-0-08-CM-406817, por el monto de B/.14,973.50, al considerar que además que ofertó el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigido por el pliego de cargo y por lo tanto su propuesta representó los mejores intereses para el Estado. (foja 0006 del expediente del Tribunal)

Por su parte, el licenciado Ahmed Zavala Rosales, apoderado legal de la empresa **INVERSIONES RMA, S.A.**, presentó formalmente y en tiempo oportuno, el 07 de mayo de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones No.362 de 30 de abril de 2021, que adjudicó el acto público de selección de contratista No.2021-1-10-0-08-CM-406817. Al mismo tiempo, aportó la Fianza de Impugnación, visible a foja 0018 del expediente jurídico, constituida en Cheque de Gerencia N°000005579, emitido por Banco General, el 04 de mayo de 2021, por la suma de TRES MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.3,500.00), según consta en la diligencia de consignación que reposa a folio 0017 del expediente del Tribunal. (fojas 0007-0016 del expediente del Tribunal)

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

El recurrente basó su escrito del recurso de impugnación, en lo medular alegando entre sus hechos que, consideró que la propuesta adjudicada no cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, especificando incumplimiento con el punto 6, sobre la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, señalando que dicha propuesta no aportó el certificado de registro de la empresa con una vigencia de hasta tres (3) meses, tal como se requirió en el pliego de cargos; por lo que estimó que la entidad debió descalificar dicha propuesta y en su lugar debió proceder a verificar la propuesta de su empresa INVERSIONES RMA, S.A., que a su entender sí reunió todo lo requerido para ser adjudicada.

Asimismo, aludió un precedente vertido por este Tribunal respecto a la posición sobre

En



la certificación de registro de la empresa emitido por la JTIA, dejando entre ver que su no presentación ocasiona incumplimiento, enfatizando entonces que la adjudicataria incumplió con el punto 6 del pliego de cargos al respecto, por no haber aportado tal certificado de registro de empresa. Por otro lado, señaló que las actuaciones de la entidad en cuanto a este procedimiento de selección de contratista, la ha afectado directamente, ya que consideró que debió ser adjudicada al estimar que presentó el segundo mejor precio y cumplió con todos los requisitos solicitados.

Por último, petitionó a este Tribunal que se modifique el cuadro de cotizaciones impugnado y se le adjudique el proyecto a la empresa INVERSIONES RMA, S.A., por considerar que si cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos. (fojas 0008-0012 del expediente del Tribunal)

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del recurso de impugnación presentado, establecidos en los artículos 157 y 158 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y en sala unitaria, mediante **RESOLUCIÓN N°042-2021/TACP de 07 de mayo de 2021. (Admisión)**, admitió el recurso de impugnación incoado por el licenciado AHMED ZAVALA ROSALES, apoderado legal de la empresa INVERSIONES RMA, S.A.; del cual se le dio traslado a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS), así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, en un término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de dicha resolución; de igual forma se advirtió a cualquier interesado que podrá comparecer mediante abogado, ante el Tribunal en interés de la Ley o en interés particular, para presentar sus alegaciones dentro del término común de tres (3) días hábiles. (fojas 024-026 del expediente del Tribunal)

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA.

De las constancias procesales del registro electrónico, se evidenció que el 17 de mayo de 2021, la entidad contratante, publicó el Informe de Conducta ADENL-DNC-IC-003-2021, correspondiente al acto público bajo estudio, tal como se muestra en el Informe de Trámite fechado 18 de mayo de 2021, que consta en el expediente jurídico a fojas 035; donde hace un recuento de la actuación administrativa dentro del presente acto público.

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, dentro del proceso no se presentaron alegaciones de terceros en interés de la ley o particular, tal como consta en el Informe Secretarial, visible a foja 035 del expediente del Tribunal, pese a que se concedió el término por imperio de la ley.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

21



Señalados los antecedentes del proceso, se apreció, conforme los hechos que sustentó el recurso incoado, que el descontento del recurrente se centró básicamente en que la empresa beneficiada con la adjudicación, debió ser descalificada, ya que a consideración suya incumplió con el punto 6 del pliego de cargos, por lo que se debió adjudicar a la empresa INVERSIONES RMA, S.A., al estimar que, pese a que presentó el segundo mejor precio, cumplió con todos los requisitos solicitados. Por su parte, la entidad estimó que el adjudicatario sí cumplió con el punto 6 de los requisitos del pliego de cargos, por lo que su selección fue justa y equitativa, tal como lo exteriorizó en su informe de conducta.

Teniendo en cuenta que el objeto del debate versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, pasará a resolver el fondo del presente, siendo competente para conocer de aquellos recursos de impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa (2021-1-10-0-08-CM-406817), versa sobre una Contratación Menor, la cual se encuentra consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual permite 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”***.

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, en este sentido, la modalidad de adjudicación se determinó global y los criterios de selección establecido fue que *“las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no MIPYMES; entre las MIPYMES, se deberá escoger a la que ofrezca en menor precio”*.

Acentuando que *“en las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”*, y por tanto se *“adjudicará atendiendo lo establecido en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y en su defecto, al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos”*.

Teniendo en cuenta los postulados del **Principio de Economía**, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, es deber de este Tribunal adoptar procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de esta celebración se presentó, así pues, este cuerpo colegiado, se coloca en el curso de emitir un juicio

27



jurídico en razón de los elementos de convencimiento presentados para su examen y valoración.

Conforme lo dispone el **Principio de Transparencia**, contemplado en el artículo 26 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, nos concierne examinar cada una de las piezas procesales que descansan en el registro electrónico del acto público de marras; pero, no sin antes realizar un estudio previo del acto público, siguiendo los parámetros establecidos en las normas de contrataciones públicas, a fin de descartar o visualizar si dicho acto público quebranta o no aspectos formales, que pudiesen representar algún vicio de nulidad, que nos impida adentrarnos a valorar la petición formulada por el recurrente, así como los actos llevados por la entidad.

Luego de haber realizado el análisis de los elementos que reposan en el expediente administrativo digital, en colación con las normas y principios que rigen las contrataciones públicas, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad contratante, el pliego de cargos y el registro electrónico del acto público, es necesario dirigirnos a las posiciones vertidas objeto del recurso de impugnación que se ventila en este Tribunal.

Como revelamos al inicio de este análisis jurídico, al procedimiento de selección de contratista bajo estudio (compra menor), se aplica la Ley vigente 153 de 2020, la cual introdujo una serie de adecuaciones y modificaciones a las normas de contratación pública, mismas que debieron ser contempladas por la entidad administrativa al momento de llevar a cabo este acto público de selección de contratista No.2021-1-10-0-08-CM-406817, siendo una de las adecuaciones ineludibles, la implementación de los Documentos estandarizados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), para los distintos Procedimientos de Selección de Contratistas, disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

No obstante, al adentrarnos en el análisis de la plantilla electrónica del pliego de cargos, denotamos en la vista previa que la entidad contratante, **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS)**, contempló un pliego de cargos para la contratación de bienes, al observarse como objeto de la contratación: Bien, cuando a todas luces, de las constancias procesales del presente acto público, se pudo apreciar que el procedimiento de contratación menor que nos ocupa es para una obra, como exponemos a continuación.

Nótese que para el objeto que se pretendió contratar para la "ADECUACION PARA EL SERVICIO DE CUARTO DE URGENCIA DE LA POL. MANUEL MARIA VALDES", la entidad publicó el 14 de abril de 2021, dentro de los documentos adjuntos en la plataforma electrónica "PanamaCompras", el documento de Especificaciones Técnicas, tal como se muestra en la siguiente imagen:

Documentos Adjuntos

Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
ADECUACION PARA EL SERVICIO DE CUARTO DE URGENCIA DE LA POL. MANUEL MARIA VALDES	Especificaciones Técnicas	14-04-2021 03:17 PM	
DESGLOSE	Especificaciones Técnicas	14-04-2021 03:46 PM	

Dicha documentación denominada Especificaciones Técnicas, comprendidas del alcance del trabajo con la descripción de los requerimientos de la entidad, contuvo la

21



adecuación y remodelación de áreas en el cuarto de urgencias de la Policlínica Manuel María Valdés, incluyéndose la demolición y mejoras en áreas a remodelar, la instalación y mano de obra para la construcción de paredes de gypsum, y pinturas, entre otros; cuyo objetivo de este proyecto era remodelar toda el área del cuarto de urgencias de dicha policlínica. En otras palabras, de las especificaciones técnicas para el proyecto contractual se especificó que se trata de una contratación menor para una obra, por lo que la entidad contratante debió contemplar el modelo estandarizado de pliego de cargos para la contratación de obras, disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", elaborado por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) para este tipo de procedimiento; sin embargo, utilizó la plantilla electrónica del pliego de cargos para bienes, sin incluir en su contenido como mínimo: *las condiciones generales; condiciones específicas; términos de referencia y especificaciones técnicas; los modelos, formularios e instructivos; y los anexos* cuando así lo aplicaran.

Así las cosas, estimamos oportuno referirnos a la definición que nos brinda la Ley de Contrataciones Públicas en su artículo 2:

"14. Contrato de obras. *Aquel que celebren las entidades estatales para la construcción, el mantenimiento, la reparación, la instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea la modalidad y pago."*
(el subrayado es nuestro)

Ahora bien, pese a que la entidad incluyó las especificaciones técnicas y el desglose de actividades para el proyecto objeto contractual, publicadas el 14 de abril de 2021, no especificó en la plantilla electrónica del pliego de cargos, las condiciones especiales básicas estandarizadas por la DGCP, referentes a la contratación y/o con la forma en que debieron cumplirse por parte de los proponentes, apoyadas en el artículo 43 del Texto Único de la Ley 22 de 2006. Veamos:

"Artículo 43. Condiciones especiales. *Las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad licitante, aplicables a un procedimiento de selección de contratista determinado, en atención a sus elementos específicos.*

Dentro de estas condiciones se incluirán, necesariamente, la forma de adjudicación, si esta se realizará de manera global o por renglón; el método de evaluación cuando proceda y los criterios de ponderación; la determinación del precio de referencia por rubro y total; la necesidad de presentación de declaraciones juradas; los factores objetivos de selección; el plazo para formalizar la adjudicación y la firma del contrato; la forma de pago; las condiciones de trabajo, de subcontratación y de cesión de contrato; las formas de modificar el contrato, los acuerdos suplementarios y los plazos de entrega, entre otros.

En las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión."
(Lo resaltado es nuestro).

Así como tampoco adjuntó formatos y modelos para los formularios estandarizados por la DGCP y comprendidos en la legislación vigente, mismos que servirían de guías para que los proponentes pudieran presentar los requerimientos conforme a las necesidades y exigencias de la entidad contratante, que, sin entrar en el estudio profundo de las seis (6) propuestas que se presentaron a este acto público, constatamos que tres (3) de los proponentes participantes aportaron el formulario de propuestas cuyo modelo no correspondieron con el modelo vigente estandarizado por la DGCP; así como también



se observó que sólo uno de los proponentes aportó el Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente, y otro aportó la Declaración Jurada sobre la Incapacidad legal para contratar con las entidades estatales, bajo el amparo del artículo 19 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, reformada por la Ley 61 de 2017, cuya norma fue subrogada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; lo que nos confirma la importancia de la unificación de los modelos y formularios por parte de las entidades estatales.

Al respecto, estima este Tribunal colegiado que el pliego de cargos presentó inconsistencia con la legislación vigente, cuando la misma ley determina que todas las entidades deberían incluir dentro de sus pliegos de cargos, los modelos o los formularios necesarios que garanticen la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades, conforme lo dispone el artículo 45 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; por lo que en esta oportunidad la entidad debió tomar en consideración el acompañamiento de los formatos o documentos estandarizados aprobados por la DGCP, tal como lo señala el artículo 264 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020. Veamos:

“Artículo 45. Formularios. Las entidades incluirán, dentro de los pliegos de cargos, los modelos o los formularios necesarios que garanticen la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades. Estarán comprendidos dentro de estos, el de propuesta, en caso de que la institución lo estime conveniente; los modelos de las fianzas, las cartas, el proyecto de contrato y el modelo del convenio de asociación accidental, entre otros.”
(lo resaltado es nuestro)

“Artículo 264. Formatos y modelos electrónicos. Los documentos electrónicos que formen parte del expediente del procedimiento de selección de contratista y de la contratación se ajustarán a los formatos o documentos estandarizados aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas y estarán disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.
Los pliegos de cargos y términos de referencia serán confeccionados conforme a los formularios electrónicos disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, a los cuales se les podrá adjuntar cualesquiera documentos que completen los requerimientos y condiciones que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento de selección de contratista que corresponda.”
(lo resaltado es nuestro)

Cabe añadir el pliego de cargos contemplado, tampoco requirió todos los documentos que debieron presentar con la propuesta, como lo fue el Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente, ni la Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y uso sostenible de los Recursos Naturales, siendo requisitos mínimos obligatorios contenidos en el modelo estandarizado de pliego que debieron ser tomados en cuenta, máxime que por medio de la Resolución No.002-2021 de 7 de enero de 2021 expedida por la DGCP, se implementó su uso en los procesos de contratación a partir del 11 de enero de 2021, tal como mostramos a continuación:

9.12 Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente

Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura, deberán acreditar que se encuentran paz y salvo con el Ministerio de Ambiente, a través de la impresión de la certificación digital emitida por el Ministerio de Ambiente. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, el Ministerio de Ambiente, podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso.

9.13 Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y uso

9



sostenible de los Recursos Naturales

Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura, deberán presentar junto con su oferta, una Carta de Compromiso Verde firmada por el representante legal o persona con poder de representación, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, en la que se compromete a desempeñar y ejecutar a cabalidad la obra, cumpliendo con las leyes, decretos y normas de la República de Panamá, así como los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional de los cuales el Estado sea parte en materia de protección al medio ambiente en general, cultura ambiental, recursos hídricos, áreas protegidas y biodiversidad, cambio climático, protección forestal, mecanismos sustentables de agua, energía y la no contaminación ambiental y la protección de costas y mares.

Esta Carta de Compromiso Verde, deberá ajustarse al formulario N° modelo incluido en el Capítulo IV (MODELOS, FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS), del presente Pliego de Cargos.
(el subrayado es nuestro)

Ahora, si bien la entidad contratante tiene la responsabilidad de determinar aquellos requisitos para participar en los procedimientos de selección de contratistas, incluyendo los de obligatorio cumplimiento, igualmente es responsable de confeccionar el pliego de cargos como lo establece la ley y la doctrina, siendo claros, justos, objetivos y completos, con el ánimo de propiciar la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, haciéndose extensivo a toda la documentación que deben presentar los proponentes, como se ha explicado anticipadamente, a fin que no vulneren derechos subjetivos, por ello nuestro interés se enfoca en que el procedimiento no se desarrolle con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, porque pueden provocar la nulidad de los mismos.

En este punto, vale la pena destacar que, si bien es función de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), estandarizar los aspectos generales de los pliegos de cargos para cada acto público y de cada modo de contratación, incluyendo los formularios e instructivos, conforme el artículo 15, numeral 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; no obstante, es responsabilidad de todas las entidades estatales incluir en las plantillas del pliego de cargos los documentos estandarizados por la DGCP, situación que no fue contemplado por la entidad contratante para el presente caso.

En este sentido, enfatizamos lo ostentado por la DGCP, referente a que con la implementación de la estandarización de documentos, lo que se busca es que los procedimientos de selección de contratista se desarrollen de una manera uniforme y homologada, de tal manera que tanto las entidades licitantes como proveedores del Estado, participen de un proceso en el cual todos los documentos utilizados mantengan el mismo esquema o patrón, disminuyendo así la dualidad de criterios, interpretaciones o incluso reclamos respecto a la verificación o evaluación de éstos y así otorgarle mayor eficiencia y eficacia a los procesos de adquisiciones de las entidades contratantes Estado.

Aunque el procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, pero, no se debe eludir que debe ser coherente con la propia Ley 22 de 2006; especialmente cuando en repetidas ocasiones, este Tribunal ha advertido a través de sus precedentes, que el pliego de cargos, es el instrumento normativo vinculante para todos sus actores, por lo que no le es dable a los mismos vulnerar su normativa, siendo que el *Derecho a la tutela*

21



administrativa efectiva demanda que la Administración Pública procure y garantice que en los procedimientos administrativos se cumpla con el debido proceso y con todas las formalidades requeridas de la propia administración, así como también se asegure del cumplimiento y observancia de todos los principios rectores de las contrataciones públicas, no solo de parte del administrado, sino de la propia Administración Pública y en general de todos los actos que deban incorporarse al proceso administrativo.

Por consiguiente, la importancia jurídica del pliego de condiciones en las contrataciones, es indudable, ya que implica una serie de consecuencias jurídicas de importancia, que no sólo establece derechos y obligaciones para los oferentes, sino también para el ente público que convoca la contratación.

En ese mismo marco de ideas, resulta fundamental resaltar el contenido del artículo 46 del Decreto Ejecutivo 439-2020, que se refiere a la estructuración del pliego de cargos, el cual indica que: ***La entidad contratante elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, el pliego de cargos, utilizando los documentos estandarizados aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas y en atención a los modelos, resoluciones y las circulares generales que emanen de esta dirección. El pliego de cargos contendrá las condiciones generales, las condiciones especiales, las especificaciones técnicas y los formularios.*** (lo resaltado es nuestro)

De este modo, el artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en cuanto a la estructuración del pliego de cargos, manifiesta lo siguiente:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. ...
2. ...
3. *Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.*
4. ...
5. *Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.*
6. ...
7. ...
8. *Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.*
9. *Los modelos de formularios que deberán completar y presentar los proponentes, como las fianzas, el proyecto de contrato, los modelos de cartas, las declaraciones juradas cuando procedan y demás documentos y certificaciones que se requieran.*
10. ...
11. ...
12. ...
13. ...

Los pliegos de cargos se regirán por los modelos y las circulares o guías generales emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades y los requerimientos especiales en cada caso.

...”

(lo resaltado es nuestro)

En tanto, el Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, en el

21



Capítulo VIII, denominado Estructuración del Pliego de Cargos, señaló en su artículo 58, lo siguiente:

“Artículo 58. Formularios. Los pliegos de cargos se regirán por los modelos y las circulares o guías generales emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades y los requerimientos especiales que en cada caso incluyan las entidades licitantes.”

(lo subrayado es nuestro)

Luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, esta colegiatura expresa el pliego de cargos se confeccionó carente de elementos dispuestos en la propia Ley de contrataciones públicas y su reglamentación, vigentes durante la convocatoria y celebración del acto público, lo que hace imposible que los proponentes formulen sus propuestas adecuadamente en igualdad de condiciones, conllevando a una posible confusión de los proponentes al momento de completar sus propuestas, lo que trae consigo que la entidad recurrida haya incidido en una causal de nulidad absoluta del acto público, conforme viene descrita en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020:

“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”.

Siendo así, este Tribunal no podrá entrar a analizar el fondo de las propuestas que conforman el presente acto de selección de contratista, ante la existencia de una causal de nulidad absoluta, por lo que en virtud de las consideraciones arriba señaladas, estimamos que lo procedente es **anular** el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2021-1-10-0-08-CM-406817, convocado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS), con fundamento en lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, el cual permite anular lo actuado por la entidad contratante.

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o **anular lo actuado por la entidad contratante.**”

(lo resaltado es nuestro)

Al respecto, es necesario mencionar el contenido del 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. Veamos:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.

21



(el subrayado es nuestro)

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima 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 22 de 2006, el cual señala que 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, 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.

Por ende, consideramos oportuno orientar a la entidad contratante que, al momento de elaborar sus pliegos de cargos para futuras convocatorias de cualquier acto de selección de contratista, tenga en cuenta los parámetros sobre los cuales deben ceñirse los criterios y condiciones para la selección de los contratistas, así como implementar el uso de los documentos estandarizados, esto a fin de que se conduzca de forma apropiada dicho procedimiento, ya que de lo contrario esta actuación se constituiría en una vulneración al documento rector del acto público y a su vez afectaría directamente el desarrollo igualitario y transparente del procedimiento de selección de contratista. Asimismo, le recordamos que, en caso de persistir la necesidad del requerimiento del objeto contractual, se exhorta corregir el pliego de cargos conforme a las normas de contratación pública, para así generar la realización de un nuevo acto público al respecto.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No.362 de 30 de abril de 2021, proferido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS), por medio del cual adjudicó a la empresa EMBOSA, S.A., el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2021-1-10-0-08-CM-406817, por la suma de CATORCE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES BALBOAS CON 50/100 (B/.14,973.50).

SEGUNDO: **ANULAR** el procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor No.2021-1-10-0-08-CM-406817, celebrado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA MANUEL MARÍA VALDÉS), referente a la "ADECUACION PARA EL SERVICIO DE CUARTO DE URGENCIA DE LA POL. MANUEL MARIA VALDES" (*sic*), con precio de referencia de VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON 36/100 (B/.23,298.36); en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

21

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación, visible a foja 0018 del expediente jurídico, constituida en Cheque de Gerencia N°000005579, emitido por Banco General, el 04 de mayo de 2021, por la suma de TRES MIL QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.3,500.00), según consta en la diligencia de consignación que reposa a folio 0017 del expediente del Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente No.047-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 2, 11, 15, 25, 26, 27, 28, 39, 43, 45, 55, 57, 146, 157, 158, 159, 163, 164, 165, 166 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; artículos 46, 58, 88, 89, 90, 219, 238, 240, 241, 244, 245, 253, 254, 264, del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006; Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable, y la Resolución No.002-2021 de 7 de enero de 2021, expedida por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

