



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 154-2021

RECURRENTE: CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 40 de 15 de octubre de 2021, por el cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-0-0-08-CM-000392, proferido por el **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE.**

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.160-2021 Pleno/TACP de 18 de noviembre de 2021 (Decisión).

Por el cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, en contra del Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021, por el cual se adjudicó el Acto Público No.2021-1-0-0-08-CM-000392, proferido por el **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE.**

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 6 de octubre de 2021, el **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE**, 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°2021-1-0-0-08-CM-000393, realizado el día 13 de octubre del año en curso, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para el "**SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y ÁREAS VERDES**", con un precio de referencia de CUARENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.40,000.00).

Que el día 15 de octubre de 2021, se publicó dentro del icono de "Resolución de Decisión", el Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021, proferido por el **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE**, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2021-1-0-0-08-CM-000393, para el "**SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y ÁREAS VERDES**" (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 008 a la 009 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 21 de octubre de 2021, el licenciado Felipe Fearon Salinas de la firma forense Fearon & Fearon, abogados en ejercicio, en nombre y representación de la proponente **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, interpusieron ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2021-1-0-0-08-CM-000392 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 010 a la 015 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación su afianzamiento por intermedio de la Fianza No. 0821-00850-01 de 21 de octubre de 2021, expedida por Aseguradora Ancón, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de CUATRO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.4,000.00); monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 019; diligencia de consignación que reposa a folio 018 del expediente del Tribunal, respectivamente.



Que el día 22 de octubre de 2021, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación, (visible a folio 022 del expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", a fecha 22 de octubre de 2021, a las 9:25 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°138-2021/TACP de 22 de octubre de 2021, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Felipe Fearon Salinas de la Firma Forense Fearon & Fearon, actuando en nombre y representación de la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, publicándola el día 25 de octubre del presente año en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esa 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 030 a la 032 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP" a fecha 25-10-2021, a las 2:30 p.m.).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021, que adjudicó el Acto Público N°2021-1-0-0-08-CM-000392, a la empresa **STAR CLEAN, S.A.**, por considerar que, además de ser la tercera propuesta de menor precio, cumple con cada una de las especificaciones detalladas en el pliego de cargos, para el "**SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y ÁREAS VERDES**" (visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del icono de "Resolución de decisión", publicado el 15-10-2021, y a fojas 008 a la 009 del Expediente del Tribunal), que en lo medular detalla lo siguiente:

"

Resolución de Adjudicación Cuadro de Cotizaciones 40 del 15-10-2021 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° 2021-1-0-0-08-CM-000392 Nombre de Entidad: INSTITUTO TECNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO COMPRAS Considerando: Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, en la compra menor N° 2021-1-0-0-08-CM-000392, para "SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y ÁREAS VERDES" cumpliendo con la ley N° 22 de 27 de Junio de 2006 y sus reformas. Precio de Referencia de B/. 40,000.00



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2028619-1-744488-2	STAR CLEAN, S.A.	12-10-2021 10:34 a.m.	32,300.00
155687958-2-2019-63	CUSTOM BRAND INC	12-10-2021 12:24 p.m.	31,564.83
2208951-1-774586-48	HOWBRES DE BLANCO CORP	12-10-2021 05:20 p.m.	36,380.00
155703794-2-2021-52	R&S INVESTMENTS INTERNATIONAL 2021 CORP	12-10-2021 05:51 p.m.	34,240.00
1834612-1-711208-17	Inversiones panamericana inc	12-10-2021 06:02 p.m.	33,332.00
155608264-2-2015-28	MILLENIUM CLEANING SERVICES S.A.	13-10-2021 08:11 a.m.	39,679.00
2645091-1-840038-96	Mundo Corps, S.A.	13-10-2021 09:06 a.m.	32,827.60
36953-2-265517-52	FORESTROPYC, S.A.	13-10-2021 09:28 a.m.	36,156.15
155653103-2-2017-30	TORRECHA INTERNATIONAL, INC.	13-10-2021 09:31 a.m.	34,773.93
373639-1-420688-5	EIGER BUSINESS, S.A.	13-10-2021 09:33 a.m.	34,775.00
1952831-1-732085-92	Consorcio de Servicios Generales -MEM, S.A.	13-10-2021 09:51 a.m.	27,820.00
155664283-2-2018-67	CLEANING EXPRESS CORP	13-10-2021 09:51 a.m.	36,008.13

Otros Considerando

Que se verifica la propuesta de menor precio presentada por la empresa MEM SELECT SERVICES, y la misma no cumple en el paz y salvo de la DGI debido a que no se puede verificar en el sistema por que la numeración de documento no es legible. Que se verifica la segunda propuesta de menor precio presentada por la empresa CUSTOM BRAND INC y la misma no cumple con las especificaciones del pliego de cargo en el punto 7 de las condiciones especiales y el punto 1 de otros requisitos, seguidamente se procede a verificar la tercera propuesta de menor precio presentada por la empresa STAR CLEAN, S.A. por un monto de B/. 32,300.00 y la misma cumple detalladamente todas y cada una de las especificaciones del pliego de cargo, por lo cual;

Resuelve:

Adjudicar la compra menor N° 2021-1-0-0-08-CM-000392, a la empresa STAR CLEAN, S.A. por cumplir con todo lo solicitado en el pliego de cargos.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	76111501	Servicios de limpieza de edificios	STAR CLEAN, S.A.	SERVICIO DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y AREAS VERDES	30,186.92	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal 30,186.92

Impuestos 2,113.08

Total 32,300.00

Renglones Declarados Desiertos

No existen Renglones Declarados Desiertos

Otros Resuelve

Contra esta resolución cabe el recurso de impugnación, el cual debe ser interpuesto en el Tribunal de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución y acompañado de una fianza de recurso de impugnación por un monto equivalente al diez por ciento (10%) del total de la propuesta.

Fundamento de Derecho

FUNDAMENTO LEGAL: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2004, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Nirfa E. Caballero
Ing. Nirfa Caballero
Directora de Administración y Fin.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado Felipe Fearon Salinas de la Firma de Abogados Fearon & Fearon, abogado en ejercicio, en su calidad de apoderada especial de la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, cuya representante legal lo es la señora Mónica Patricia Muñoz Esteriano, de generales conocidas en autos, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Que su propuesta fue descalificada para la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista, por considerar la entidad contratante que el paz y salvo



de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, no se puede verificar en el sistema, debido a que la numeración del documento aportado no es legible.

Considera que su oferta sí satisface el pliego de condiciones y que al observar la propuesta, claramente se puede apreciar que el paz y salvo aparece legiblemente la palabra “aprobado” y que su vigencia es hasta el día 20 de octubre de 2021.

También indica que la entidad, de conformidad al contenido del artículo 55 de la Ley No.22 de 2006 positiva, debió solicitar que se aclarara la propuesta, siempre que esta no tuviera por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado.

Que el principio de economía procesal en su artículo 27, numeral 1, sostiene que, en las normas de selección y en los pliegos de cargo o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado. Con ese propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de selección, y las autoridades estarán obligadas a dar impulso oficioso a las actuaciones.

Termina solicitando a este Tribunal: dejar sin efecto el Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021 y ordenar la realización de los trámites fijados para los distintos procedimientos de selección de contratista que hayan sido omitidos, así como la corrección o suspensión de aquellos realizados en contravención a la ley o su reglamento, de oficio o a petición de cualquiera de los participantes en tales procedimientos, al igual que anular los actos por las causales de nulidad taxativamente determinados en la ley.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA POR EL INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE.

Que el día 28 de octubre de 2021, se encuentra publicado el informe de conducta, en el cual se indica lo siguiente:

Que los proponentes aceptan el pliego de cargos y su contenido, tal y como fue publicado en el portal electrónico “PanamaCompra”, del cual, en el caso que nos ocupa, en su punto 9.3, de la Sección de requisitos mínimos obligatorios se solicitó, y con carácter de no subsanable, el paz y salvo de renta.

Así las cosas, el proponente será responsable por la propuesta presentada, su fiabilidad e integridad; así como la compatibilidad y que en ese caso, el paz y salvo presentado por la accionante se encuentra borroso e ilegible, en consecuencia, no permite su verificación, por lo que el documento no satisface su cometido, que es acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional.



De igual forma sostiene que de conformidad a lo observado a foja 370 del expediente contentivo de la presente acción de impugnación, en la parte superior del documento no se puede leer el número del mismo, es decir, no se puede verificar su validez, y al no ser subsanable, se entiende que no cumple con el requisito requerido en el acto público que nos ocupa.

Con respecto a la aclaración, considera que lo indicado por la parte actora es improcedente por cuanto que el documento aportado es ilegible y que al ser un requerimiento insubsanable, está en la potestad de la entidad el poder aclarar o no.

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Sobre esta etapa procesal, tal cual lo prevé el párrafo cuarto del artículo 158 de la Ley 22 de 2006, la empresa **STAR CLEAN, S.A.**, por intermedio del licenciado Eric Javier Díaz (representante legal) presentó en término oportuno, escrito de alegaciones de terceros en interés particular, en los cuales dio contestación a los hechos argumentados con el recurso de impugnación, indicando en la parte atinente a la controversia lo siguiente:

Que la recurrente aportó un paz y salvo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas de forma incompleta con datos borrosos y que el cumplimiento a cabalidad de un documento requiere que su presentación sea claro y completo, lo cual a su criterio, no cumplió la empresa accionante y en apoyo de lo indicado, aportó un extracto de la Resolución No.201-2019-Pleno/TACP de 25 de octubre de 2021, en donde este Tribunal se pronunció sobre los documentos no legibles.

Que la interpretación errónea del recurrente sobre el artículo 55 de la ley especial sobre aclaraciones infiera claramente en una modificación de la propuesta, las cuales no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público. Sin embargo, antes de su celebración, los proponentes podrán retirar las propuestas, sustituirlas o modificarlas cuando lo considere necesario.

Indica que en ese orden de ideas, la aclaración tendría la motivación de ampliar o aclarar un punto oscuro de un documento; empero, la presentación incorrecta del documento sólo podría ser corregida por una sustitución o modificación por la vía del documento subsanable, que en el pliego de cargos que nos atañe no se estableció como subsanable ninguno de los requisitos que acompañan la propuestas de los oferentes, por consiguiente, no es viable la estimación del recurrente.



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 antepone 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 Felipe Fearon Salinas de la firma de Abogados Fearon & Fearon, en su calidad de Apoderados Especiales del **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2021-1-0-0-08-CM-000392, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE**; 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, así como la publicación del Informe de Conducta, que respalda lo actuado dentro del Expediente Administrativo, éste, 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. Poder. ✓
2. Copia de Certificado de Registro Público. ✓
3. Copia del aviso de Operación de la empresa. ✓
4. Fianza No. 0821-00850-01 ✓

”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

En lo atinente al Poder especial y la fianza No.0821-00850-01, constituyen presupuestos procesales para la admisión de la acción recursiva; por lo tanto, no se admiten como prueba.

En lo tocante a la copia del Certificado de Registro Público de la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, y la copia del aviso de operación de la empresa mencionada, se admiten porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

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 LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE EDIFICIOS Y ÁREAS VERDES”, para lo cual, el INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE, 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/. 40,000.00, 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 los principales argumentos:

“... Que la entidad descalificó su propuesta por considerar que no se cumplió a cabalidad todos los requisitos del pliego de cargos por cuanto, el número del documento que se encuentra en la parte superior derecha del certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra borroso, sin tomar en cuenta que el mismo se mantenía vigente para la fecha de la apertura de propuestas y con la palabra “aprobado”.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021 manifestó que:

**Otros Considerando**

Que se verifica la propuesta de menor precio presentada por la empresa MEM SELECT SERVICES, y la misma no cumple en el paz y salvo de la DGI debido a que no se puede verificar en el sistema por que la numeración de documento no es legible. Que se verifica la segunda propuesta de menor precio presentada por la empresa CUSTOM BRAND INC y la misma no cumple con las especificaciones del pliego de cargo en el punto 7 de las condiciones especiales y el punto 1 de otros requisitos, seguidamente se procede a verificar la tercera propuesta de precio más bajo presentada por la empresa STAR CLEAN, S.A. por un monto de B/. 32,300.00 y la misma cumple detalladamente todas y cada una de las especificaciones del pliego de cargo, por lo cual;

Este Tribunal, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de precisar su integralidad analítica, según el método silogístico, de acuerdo a las premisas invocadas, procede con la verificación de cada una de las ofertas, comenzando, por la que ofertó el monto más bajo, ya que así lo dispone la ley especial que nos gobierna y su reglamentación, siendo esta la propuesta de la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, por la suma de B/. 27,820.00.

Al escudriñar los documentos de convicción que reposan en el portal electrónico versus las razones motivacionales, en que se apoyó la entidad para descartar la oferta de menor precio, vemos que el debate gira en torno al paz y salvo de renta de la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, quien sostiene en el libelo de su recurso, que al observar la propuesta electrónica, claramente se aprecia de ésta la palabra “aprobado”, así como el tiempo de vigencia del mismo, cumpliéndose así con los requisitos exigidos en el pliego de cargos; mientras que la entidad indica que al no verse de forma clara el número de documento, se entiende por no cumplido el requisito que se solicita en el punto No. 3 del pliego de cargos, de acuerdo al principio de presunción de legitimidad de los documentos públicos.

El certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, aportado por la empresa de menor precio, **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, claramente se observa la fecha de validez, que para los efectos del presente acto público, es la información sustancial necesaria que demuestra que para la fecha de la apertura de las ofertas, se encontraba vigente con el Tesoro Nacional.

La información anterior es la que demuestra, salvo otra advertencia que haga generar dudas en cuanto a la validez de la certificación, que en esta oportunidad no ha sido denunciado de falsedad y por ende no es el caso, el compromiso tributario que tiene toda persona natural o jurídica que genere ingresos en Panamá, basado en el principio de la territorialidad y fundamentado en el Código Fiscal y decretos complementarios de realizar el ejercicio fiscal, cuyos ingresos sean de fuentes panameña; cumplimiento que encontramos satisfecho en su totalidad, por cuanto el motivo de la controversia no ha sido despejado por la Administración, terceros en interés particular o de la ley.



En ese sentido, debemos confiar en la veracidad que nos proporciona el documento entregado para valoración, sumado a que el Estado cuenta con mecanismos de verificación que la reglamentación le impone, ya no como una potestad discrecional, sino como una obligación, de la cual haremos referencia más adelante.

Ahora bien, ciertamente el número de documento que se encuentra en el margen superior derecho del paz y salvo, no es claramente visible; no obstante, consideramos que, por tratarse de la menor oferta y la más conveniente para el Estado, de acuerdo a la Ley No.22 de 2006, ese era un claro ejemplo de oportunidad de aclaración de oferta, ya que al confirmarse el número desconocido (en caso tal que hubiera ocurrido), no encontraríamos transgresión a las disposiciones jurídicas, por cuanto que, con ello no se distorsionaría el precio o el objeto ofertado ni tampoco se modificaría la propuesta, sino que se estaría aclarando el número que se encuentra borroso y que, de resolverse la interrogante, redundaría en beneficio de la Administración.

Sabemos que la aclaración de las ofertas es una facultad discrecional de la entidad, la cual no se encuentra obligada a realizar de conformidad al tenor literal del artículo 55 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, pues, se trata del verbo “poder” y no “deberá”; sin embargo, su no realización le podría costar al Estado panameño, Cuatro Mil Cuatrocientos Ochenta balboas, ya que esa es la diferencia monetaria entre la oferta de menor precio y la tercera beneficiada con la adjudicación.

Siguiendo el hilo conductual, a criterio de esta colegiatura, lo más sano hubiera sido conceder la aclaración del documento, así la Administración despejaría la duda de la autenticidad de la certificación aportada y conceder la adjudicación a la propuesta de menor precio, reparando también la confusión que generó con la indicación de “no subsanable” de los documentos a aportar exigidos en la plantilla electrónica.

Decimos lo anterior por cuanto que, si bien se indica que los documentos no son subsanables, en otros criterios de selección se advierte que “todos los requisitos de participación requeridos para este acto son documentos subsanables”.

“

Otro criterio

Todos los requisitos de participación requeridos para este acto, son documentos subsanables. Se debe interpretar como documento subsanable la falta de un documento o aquel documento presentado en la propuesta que requiera una corrección o modificación.

”

La confusión pudo provocar en los proponentes la no subsanación de la oferta y ante ese tema, consideramos que la entidad pudo enmendar el error, concediendo la oportunidad de la proponente **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, de presentar el documento en debate de forma clara. No sabemos cuál hubiera sido el escenario final, pues en estos momentos resulta ser un tema hipotético, pero



ante la inconsistencia del pliego, consideramos que, en el caso en concreto, la aclaración de la oferta hubiese sido lo ideal, por lo que la alegación sobre esa línea realizada por el tercero en interés particular no es aplicable.

Ahora bien, el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, sobre el tema de la verificación de la información de los proponentes por parte de las entidades licitantes, es enfático en colocarle esa carga a las instituciones públicas cuando se trata de información general.

“Artículo 12. Verificación de la información general de los proponentes por parte de las entidades licitantes. Las entidades licitantes no podrán exigir en los pliegos de cargos, documentos de carácter general emitidos por ellas mismas o por las diferentes autoridades nacionales, por lo cual estarán obligadas a verificar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” la información de los proponentes” (el subrayado es nuestro).

Como afirmamos en párrafos anteriores, la disposición reglamentaria citada abre el panorama en cuanto a documentación general emitida por las entidades se trata, de esa manera se pudo lograr la satisfacción de la oferta y, por consiguiente, los mejores intereses para el Estado, sin que ello implicase algún tipo de inclinación ante una oferta u otra, sino más bien el cumplimiento de las ordenanzas estatuidas en las normativas especiales al caso en particular.

Sería agotar todas las oportunidades que las leyes y decretos permiten, con el objetivo de lograr el fin de la contratación estatal, tomando como norma orientadora los principios de la contratación pública, y que la ley que nos gobierna se hace eco en el artículo 25, cuando señala que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función pública.

Esos principios deben ponerse en práctica en todo momento, pues nos sirven de dirección ante la duda generada al momento de seleccionar uno o más contratistas. En ese sentido, el principio de economía sostiene que las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado.

Vemos también que el tercero en interés particular aportó la resolución No.201-2019-Pleno/TACP de 25 de octubre de 2019, en donde la decisión mayoritaria de los magistrados en ese momento se refirió a la responsabilidad de los interesados de



procurar que los documentos que se aporten cuenten no solo con la idoneidad requerida para su valoración, sino también de forma legible. En ese sentido, debemos indicar que la situación acontecida en aquel expediente, no es la misma que hoy se ventila, y la razón principal se debe a que la legislación en otrora, no permitía la verificación de los documentos generales proferido por las entidades contratantes, lo que ahora es una innovación de las reformas de la ley de contrataciones públicas, la cual entró en vigencia desde el día 9 de septiembre de 2020.

En cuanto al resto de los requisitos habilitantes, se han demostrado, por ejemplo, en el caso de la existencia de la proponente, con la certificación de persona jurídica, emitido por el Registro Público de Panamá, cuya expedición se mantiene dentro del término que el artículo 637 del Código Judicial se refiere (un año).

De igual forma, se aprecia el paz y salvo de la Caja de Seguro Social, mismo que destaca que la proponente bajo análisis no mantiene morosidad con la institución de Seguridad Social.

Presentó declaración jurada sobre medidas de retorsión, indicando que no pertenece a un país que mantenga medidas discriminatorias en contra de la República de Panamá, limitaciones o condiciones desventajosas contra cualquier persona natural o jurídica de nacionalidad panameña, sus bienes o patrimonio, entre otras atestaciones.

Aportó el pacto de integridad, la carta de adhesión a principios de sostenibilidad, formulario de propuesta, incapacidad legal para contratar, certificado de registro de proponente, permiso sanitario de operación cartas de compromiso, aviso de operación, entre otros que fueron analizados, con lo cual, se da por satisfecho las condiciones generales y especiales del pliego de cargos. En ese sentido, consideramos que se debe revocar en todas sus partes la decisión proferida en el acto de adjudicación (Cuadro de Cotizaciones No.40 de 15 de octubre de 2021) venida en impugnación, y restablecer el derecho vulnerado adjudicando el acto público que nos ocupa a la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S. A.**

En virtud de lo anterior, y de acuerdo a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que confiere el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obran en el expediente, procede a revocar en todas sus partes la decisión impugnada, por considerar que la oferta que debe gozar de la adjudicación del presente acto público de selección de contratista No.2021-1-0-0-08-CM-000392, corresponde a la presentada por **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, por ser la de menor precio y la que satisface a cabalidad con el pliego de cargos para este acto público de selección de contratista, logrando así restablecer el derecho vulnerado, cumplir con la plena justicia en la adjudicación y el mayor beneficio para el Estado.



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.40 de 15 de octubre de 2021, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2021-1-0-0-08-CM-000392, a favor de la proponente **STAR CLEAN, S.A.**, y en su lugar, se **Restablece el Derecho Vulnerado**, Adjudicando el acto público que nos ocupa, a la empresa **CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A.**, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No.0821-00850-01 de 21 de octubre de 2021, con un límite máximo de responsabilidad de Cuatro Mil Balboas con 00/100 (B/.4,000.00), expedido por Aseguradora Ancón, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 018 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.

TERCERO: 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.

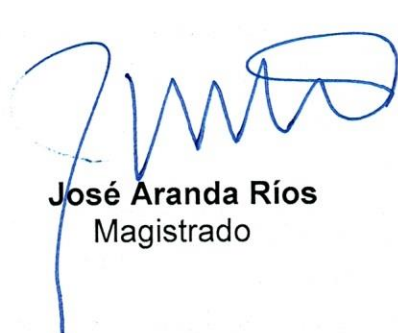
CUARTO: DEVOLVER el expediente administrativo del acto público N°2021-1-0-0-08-CM-000392, al **INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR ESPECIALIZADO-ITSE**, contentivo de un (1) tomo, integrado de trescientas ochenta y nueve (389) fojas útiles.

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 154-2021, previa anotación en el registro respectivo.

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 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

