



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 065-2023

RECURRENTE: FP CONSTRUCCIONES, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotización No.10-2023 del 12 de abril de 2023, mediante el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por compra menor No.2023-5-86-0-09-CM-000275, emitido por el Municipio de Calobre.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

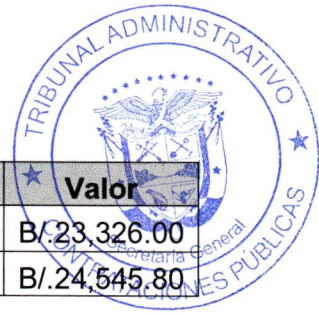
RESOLUCIÓN No. 095-2023-PLENO/TACP 29 de mayo de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El 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 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y 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.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:

1. El 22 de marzo de 2023 el Municipio de Calobre, en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico *PanamaCompra*, un Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por compra menor No. 2023-5-86-0-09-CM-000275, para el "*Mejoramiento de acueducto rural en la comunidad de el Portugues, Corregimiento de la Laguna*" (sic).
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de veinticuatro mil setecientos cincuenta balboas (B/. 24,750.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 28 de marzo de 2023, hasta las 10:00 am, y su consecuente apertura a las 10:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuesta, el día 12 de abril de 2023, se publicó en el sistema electrónico *PanamaCompra* el cuadro de propuestas presentadas, en el que se constata que fueron recibidas dos (2) propuestas, en el siguiente orden de precios:



Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Hidro Aguas, S.A.	B/.23,326.00
2	FP Construcciones, S.A.	B/.24,545.80

4. Consecuentemente, la entidad publicó en el sistema electrónico *PanamaCompra*, el 17 de abril de 2023, Acta de Apertura con fecha de 28 de marzo de 2023, suscrita por los funcionarios del Municipio de Calobre: Ronis Ríos, Odalys Salazar, Doralis Cruz, en la que se dejó constancia de manera escueta de los hechos acontecidos en el acto.
5. Mediante el Cuadro de Cotizaciones 10-2023 de 12 de abril de 2023, publicado en el sistema electrónico *PanamaCompra*, el 17 de abril de 2023, la entidad adjudicó el acto público Hidro Aguas, S.A., por el monto de veintitrés mil trescientos veintiséis balboas (B/. 23,326.00), al constatar que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargo. (Ver foja 006 del expediente del Tribunal).
6. El día 24 de abril de 2023, el licenciado Jean Carlos Girado, actuando en representación judicial la empresa FP Construcciones, S.A, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación, en contra del Cuadro de Cotizaciones 10-2023 de 12 de abril de 2023.
7. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°049-2023/TACP de 24 de abril de 2023 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 24 de abril de 2023.
8. Del recurso, se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver foja 036 hasta foja 038 del expediente jurídico). Este informe no fue remitido ni adjuntado en *PanamaCompra*, sin embargo, consideramos que la entidad puede subir de manera extemporánea este, con el objetivo de hacer aclaraciones que estime necesarias.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En su escrito de impugnación, además de aducir pruebas, el recurrente expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Destacamos que este acto administrativo, fue impugnado por el proponente que presentó la segunda propuesta con el mejor precio, que es FP Construcciones, S.A.
2. En esta impugnación, el recurrente destaca que el proponente Hidro Aguas S.A., no cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos en lo concerniente a la Certificación expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, conforme lo establece la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022, con vigencia de hasta seis (6) meses, previo su vencimiento, dando a entender que no existió una evaluación objetiva de los requisitos.
3. Agregando que este proponente solo se adjuntó el “Registro de la empresa de la expedido por la Junta Técnica”, más no la “Certificación” de la Junta



Técnica. Es decir, se deben presentar dos documentos: el registro de empresa y la certificación, esto fue lo que aseveró el recurrente.

4. Indica la defensa que, es claro que, adicional al Registro de Empresa en la JTIA, cuando es persona jurídica, tiene que presentar Certificación de la JTIA que es el documento oficial en el cual se verifica que cumpa con el registro vigente o as ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa pueda ejercer.
5. Este señalamiento es relevante para tomarlo a consideración en la evaluación, ya que es un hecho cierto que este requisito se encuentra establecido en el numeral 5 de "Documentos a presentar con la propuesta", contenido en el Pliego de Cargos del sistema electrónico *PanamaCompra*. Resaltamos que, para este acto, este requisito es sumamente importante al tratarse de una mejora de un acueducto rural (es decir una obra).

En base a los elementos de convicción esbozados, el recurrente solicitó que se revoque el Cuadro de Cotizaciones No. 10-2023 de 12 de abril de 2023 y en su defecto que se ordene la adjudicación a favor del proponente FP Construcciones, S.A.

III. MEDIDA PREVIA

Luego de examinar los elementos de convicción y tomar en cuenta los reproches enunciados por el recurrente, esta Colegiatura, mediante Resolución No.014-2023-PLENO/TACP de 10 de mayo de 2023 (Medida Previa), publicada en *PanamaCompra* el 11 de mayo de 2023, en apego a las normas reguladoras de las contrataciones públicas, ordenó al Municipio de Calobre, la confección de un informe técnico (verificación de propuestas).

Lo anterior fue así dispuesto, toda vez que se observó que la entidad formalizó la adjudicación, sin realizar el acta o informe de revisión técnica, en base a lo establecido en el numeral 6 del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.

Es importante mencionar, que luego de las modificaciones realizadas al Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, esta norma se elevó a carácter obligatorio, es decir, no es a discrecionalidad de la entidad, si se realiza o no este acta o informe de revisión. Este acta o informe, se debe realizar para tener más certeza y objetividad de la adjudicación del objeto contractual.

a. Resultado de la Medida.

En cumplimiento de lo dispuesto por este Tribunal, mediante Resolución No. 014-2023-PLENO/TACP de 10 de mayo de 2023 (Medida Previa), la entidad publicó en el sistema "*PanamaCompra*", el 19 de mayo de 2023, "Informe Técnico de Verificación de Propuesta", suscrito por el Ingeniero Luis Montero.

En este informe, el ingeniero de la Unidad Técnica del la Alcaldía de Calobre, indicó lo siguiente, veamos un extracto del informe:



Considerando que la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura va de la mano con la Certificación de la JTIA, la misma no la consideramos como un requisito a parte de Resolución de la JTIA; por tal se procedió a la adjudicación del proyecto **“MEJORAMIENTO DE ACUEDUCTO RURAL EN LA COMUNIDAD DE EL PORTUGUES, CORREGIMIENTO DE LA LAGUNA”**, a la empresa **Hidro Agua, S.A.** mediante resolución No. 10-2023, del 12 de abril de 2023.

IV. PRUEBA DE OFICIO

Mediante Resolución No.029-2023-TACP de 23 de mayo de 2023 (Pruebas), publicada en *PanamaCompra* el 23 de mayo de 2023, el Magistrado Sustanciador, solicitó a la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, que rindiera un informe en el término perentorio de dos (2) días hábiles.

El sentido de esta prueba era la correcta interpretación requisito solicitado en el requisito del numeral “5” de documentos a presentar en la propuesta “Certificación de la Junta Técnica, habida cuenta que, para la entidad no es necesaria la presentación de la “Certificación expedida por la JTIA”, ya que el proponente adjudicado presentó su documento de Registro de la Empresa por la JTIA (según informe técnico).

➤ Resultado de la prueba.

Siendo así, la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, acatando lo solicitado, remitió el día 26 de mayo de 2023, nota JTIA 184-2023 de 25 de mayo de 2023, publicada en *PanamaCompra* ese mismo día, suscrita por el presidente (JTIA) Jorge Isaac Peren Montero, en la que se hicieron las siguientes consideraciones, veamos un extracto de la nota:

1. La Idoneidad Profesional es el documento legal que habilita a una persona ejercer en el territorio de la República las profesiones de Ingeniero y Arquitectos, y las actividades propias de los Agrimensores y Maestros de Obra (Artículo 1°, Ley 15 de 26 de enero de 1959). Contiene lo dispuesto en el artículo 5° de la ley 15 de 26 de enero de 1959, reformada por la Ley 53 de 1963. Con esto se comprueba que la persona pueda desempeñar las funciones en la rama de ingeniería y arquitectura correspondiente.

El Registro de empresas, es el Documento que habilita a las personas jurídicas, por dos años, para desarrollar actividades derivadas del ejercicio de la ingeniería y/o arquitectura; según está establecido en el Artículo 24° de la Ley 15 de 1959.

Con estos documentos se comprueba que la persona natural o jurídica, dependiendo del caso, pueda desempeñar las funciones en la rama de ingeniería y arquitectura correspondiente.

2. La certificación es el documento oficial emitido por la Junta Técnica, en la cual se verifica la vigencia de la idoneidad profesional o LTR (si está o no suspendida) y en el caso del registro de empresas, que tengan su registro vigente, las ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa puede ejercer, quienes son sus Profesionales Idóneos

Responsables de Empresa y si cuenta o no con alguna denuncia en el departamento legal.



3. La diferencia entre la Resolución de Idoneidad, o Resolución de empresas y la Certificación de Registro es que mediante las Resoluciones de Idoneidad o de Registro de empresas, se habilita a la persona natural o jurídica a realizar las actividades de ingeniería o arquitectura respectivas, mientras que la certificación establece la vigencia de las resoluciones; es decir si al idóneo se le ha suspendido la idoneidad producto de alguna sanción por faltas a la Ley 15 de 1959; o si la empresa ha actualizado su listado de profesionales idóneos responsables o está siendo investigada producto de alguna denuncia.

4. Para desempeñar actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura en contratos con el Estado, las personas naturales deben poseer el certificado de idoneidad correspondiente. Así mismo sólo podrán ejecutar obras de Ingeniería y Arquitectura o dedicarse a dichas actividades, las empresas que se hayan registrado en la Junta Técnica; según lo establecido en la Ley 15 de 26 de enero de 1959. Según la resolución JTIA 014 de marzo de 2020, la Certificación expedida por la Junta Técnica es el documento a ser requerido en los actos del Estado. Estos documentos deben presentarse por separado para los actos de contratación con el Estado y uno no suple al otro.

Es contundente que el Registro de Idoneidad o Resolución de Empresas y el Documento de Certificación, son documentos que se distinguen entre sí, y los dos tienen distinto alcance incluso legal, tal como lo explico de manera diáfana el presidente de la Junta Técnica.

Ahora, esta Colegiatura luego de la consecución de esta prueba antes del término establecido, entiende que se cumplió cabalmente con el propósito de actuación, en tanto, nos remitiremos a dictar la decisión de esta controversia (conclusión del término probatorio)¹.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Conocidos los antecedentes, las actuaciones realizadas en este recurso y la consecución de prueba solicitada, corresponde a este Tribunal proyectar su pronunciamiento, respecto a la controversia surgida entre las partes, no obstante, antes de entrar en el fondo de la litis, estimamos pertinente, prima facie, delimitar los criterios jurídicos- legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen, teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“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), cumpléndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos

¹ Ver artículo 810 Código Judicial norma supletoria aplicable: en síntesis, se indica que el juez estimara concluido el periodo de probatorio cuando las pruebas ya hayan sido practicadas”.



que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente". (Lo subrayado y el destaque es del Tribunal).

2. Criterios de interpretación.

a. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

"Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley 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".

b. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

"Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos



que caracterizan los contratos conmutativos”.

3. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotización No.10-2023 de 12 de abril de 2023, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público de selección de contratista por compra menor No.2023-5-86-0-09-CM-000275, a Hidro Aguas, S.A.

Así las cosas, el Tribunal debe dilucidar lo siguiente: si en efecto, la empresa adjudicada cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos y posterior adjudicación, a pesar de no haber presentado el documento denominado “Certificación de Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos”.

Así mismo, debemos esclarecer si: tal como lo Indica el recurrente adicional al registro de empresa cuando es persona jurídica, para los actos que incluyan obras de ingeniería y proyectos afines, es obligatorio presentar Certificación de la Junta de Ingeniería y Arquitectura que es el documento oficial en el cual se verifica que cumpla con el registro vigente o as ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa pueda ejercer.

4. Análisis pormenorizado de la propuesta adjudicada.

Comenzamos el correspondiente examen, con la propuesta con el precio más económico (B/. 23,326.00) y adjudicataria, presentada por la empresa “Hidro Aguas, S.A.”, verificable en el sistema electrónico *PanamaCompra*:

Datos de la Propuesta

Usuario de Registro	hidro agua2
Nombre de Usuario	Francisco Javier Muñoz Castillo
Fecha y Hora de Ingreso	28-03-2023 09:19 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	28-03-2023 09:19 a.m.
Documentos Adjuntos	Francisco Muñoz Hidroagua-1.pdf Francisco Muñoz Hidroagua-2.pdf Francisco Muñoz Hidroagua-18.pdf Formularios.pdf Francisco Muñoz Hidroagua-5.pdf Francisco Muñoz Hidroagua-6.pdf Deglose de precio.pdf Otros documentos.pdf C I P.pdf
SubTotal	B/. 21,800.00
Impuestos	B/. 1,526.00
Total	B/. 23,326.00

Incapacidad Legal para Contratar

Declaración	Ver declaración
-------------	---------------------------------

En primera instancia, se observa que para esta propuesta se adjuntaron la mayoría de los documentos exigidos como requisitos mínimos en el pliego de cargos, con excepción de la “Certificación de la Junta Técnica de Ingeniero y Arquitectos” exigidas en el punto 5 de documentos a presentar con la propuesta según el Pliego de Cargos.

A pesar que el proponente no presentó este documento, la entidad prosiguió con la adjudicación de esta propuesta, de igual forma la entidad confirmó su decisión,



mediante informe técnico de verificación de propuestas suscrito por el ingeniero Luis Montero de la Unidad Técnica Municipal de la Alcaldía de Calobre, publicado en el *PanamaCompra*, el día 19 de mayo de 2023, esto en respuesta de la Medida Previa proferida por el Tribunal de Contrataciones Públicas, a través de la Resolución 014-2023-PLENO/TACP 10 de mayo de 2023.

En este informe el ingeniero designado indica a su consideración la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura va de la mano con la Certificación de la JTIA, así que no se debe considerar como un requisito aparte a la Resolución de la JTIA, por ello se procedió con la adjudicación del proyecto a la empresa Hidro Aguas, S.A., mediante Cuadro de Cotización No.10-2023 del 12 de abril de 2023.

Disentimos con la evaluación de la entidad ya que, en lo concerniente a la valoración e interpretación contenida en este informe, la misma adolece interpretación desafortunada, que vulnera la hermenéutica natural (tenor literal)², con la que debe ser tratada la disposición establecida en el “numeral 5 de los documentos a presentar con la propuesta”. Este tema lo estaremos desarrollando de manera amplia conforme vayamos desarrollando la presente decisión.

Ahora bien, nos corresponde absolver las dudas o reproches invocados por el recurrente, en cuanto a la adjudicación, en vista que en su escrito de impugnación asevera que la entidad no desarrolló una valoración objetiva de la propuesta, específicamente el estudio e interpretación del numeral 5 de “Los documentos a presentar con la propuesta”.

5. Análisis de Cargos en contra de la propuesta adjudicada.

El recurrente advierte que el proponente Hidro Aguas S.A., no cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos en lo concerniente a la Certificación expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, conforme lo establece la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022, con vigencia de hasta seis (6) meses.

Adicional al registro de empresa cuando es persona jurídica, señaló el recurrente, se debe presentar Certificación de la Junta de Ingeniería y Arquitectura, que es el documento oficial en el cual se verifica que la empresa cumpla con el registro vigente o las ramas de la ingeniería y arquitectura, que la empresa pueda ejercer.

➤ Incumplimiento sobre la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (requisito 5).

Es necesario entonces, ver el requerimiento establecido en el punto No.5 de los documentos a presentar en la propuesta (pliego de cargos), respecto a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el que se solicita lo siguiente:

- 
- 5 Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, deben acreditar que cuentan con Idoneidad Profesional o Licencia Temporal, en el caso de las personas naturales y Registro de Empresa, en el caso de las personas jurídicas, ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA). El proponente en ambos casos, deberá presentar la Certificación expedida por la JTIA tal como lo establece la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022, con vigencia de hasta seis (6) meses previo a su vencimiento.

Veamos con cierta atención, de acuerdo con su tenor literal, este requisito ya que está compuesto de varios aspectos, veamos:

² Ver artículo 9, del Código Civil de la República de Panamá: indica que no se debe desatender el tenor literal de una norma, cuando la misma es clara.



- i. Este requisito es de obligatorio cumplimiento para los actos que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura, como para el caso que nos ocupa, es decir, este requisito, no debe ser exigido, por ejemplo, en la adquisición o suministro de bienes comunes (compras).
- ii. Cumplido este aspecto, entonces, los proponentes que participen en el acto deben de acreditar que cuentan con su Idoneidad Profesional o Licencia Temporal, en caso de personas naturales y Registro de Empresa, en caso de personas jurídicas. (Esto comprueba la idoneidad de la empresa y su vigencia).
- iii. Y por último se hace hincapié en la última parte del requisito, que para ambos casos (personas naturales o jurídicas) se debe presentar certificación vigente que expide la junta técnica. Este documento a nuestro saber y entender, tiene un mayor alcance, ya que a través de este el secretario general de la JTIA, da fe de situaciones legales, que no son contenidas ni constatables a través del Registro de la Empresa (sanciones o inhabilitaciones).

Al comparar lo requerido, con la documentación adjuntada en la propuesta de la adjudicataria, tenemos un cumplimiento parcial (incompleto), de este requisito, ya que, al tratarse de una persona jurídica, el proponente sí presentó su Registro de Empresa de la Junta Técnica, sin embargo, no presentó la "Certificación" expedida por JTIA.

Registro de la Empresa expedido por la JTIA:



REPÚBLICA DE PANAMÁ



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

RESOLUCIÓN #0101
(30 de enero de 2023)

➡ "Por medio de la cual se declara que en los registros de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se ha inscrito la empresa **HIDRO AGUAS, S.A.** por un periodo de dos años, contando a partir de la fecha de la presente Resolución".

LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA CONSIDERANDO:

Que en memorial presentado por **FRANCISCO JAVIER MUÑOZ CASTILLO** de nacionalidad **PANAMEÑA** con cédula de identidad personal No. **9-719-2374**, Representante Legal de la empresa denominada **HIDRO AGUAS, S.A.** inscrita en el Registro Público con Folio **155618747**, con número de RUC **155618747-2-2015** y dígito verificador **O**, con domicilio en **URBANIZACIÓN SAN ANTONIO**, corregimiento de **SAN ANTONIO**, distrito de **ATALAYA**, provincia de **VERAGUAS**, solicitó a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se le extienda el Certificado de Registro de Empresa para ejercer en el territorio de la República de Panamá las obras y/o actividades a continuación detalladas, además, que toda la información es verdadera y dando fé de ello.

Que según la documentación presentada por dicha empresa, ésta cumple con los requisitos exigidos por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para la expedición del Certificado de Registro de Empresa y que la documentación cumple con las disposiciones que regulan el ejercicio de las profesiones de ingeniería y/o arquitectura del país para realizar las actividades solicitadas.

RESUELVE:

➡ **PRIMERO:** Ordenar que la empresa **HIDRO AGUAS, S.A.** con número de RUC **155618747-2-2015** y dígito verificador **O**, quede inscrita en los Registros de la Junta Técnica para ejercer en el territorio de la República de Panamá, por un periodo de dos años como lo dispone la Resolución 824 de 2009, a partir de la fecha de la presente Resolución; extenderle el Registro de Empresas y autorizarla para ejecutar las obras y/o actividades de:



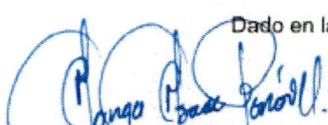
- INGENIERIA CIVIL.

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

- RAMON O. CASTILLO C., CON CEDULA No. 9-84-2737, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No. 83-006-024.

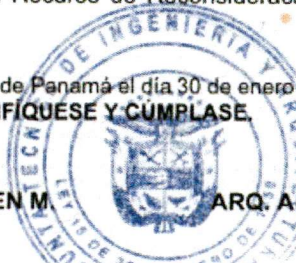
TERCERO: Que dicha empresa se compromete a cumplir con las disposiciones de la Ley 15 del 26 de enero de 1959 reformada por la Ley 53 de 1963; Decreto 257 de 3 Septiembre de 1965 y demás órdenes y reglamentos que en el ejercicio legal dice la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y a comunicar a esta Junta cualquier cambio o alteración que exista en la información que aparece en su memorial solicitud.

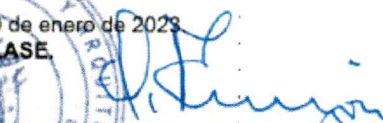
CUARTO: Contra esta Resolución cabe el Recurso de Reconsideración dentro de los 5 días hábiles a partir de su notificación.


ARQ. Y URB. JORGE ISAAC PERÉN M.
Presidente

Dado en la ciudad de Panamá el día 30 de enero de 2023.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.




ARQ. ALFONSO PINZON L.
Secretario

A través de este documento, podremos constatar, la idoneidad del profesional para el acto de ingeniería, además, observamos el tiempo de vigencia de la "inscripción" que tiene la empresa en la Junta Técnica y sus áreas de ejercicio de labores o especialidad.

Por otro lado, se hace la observación en el numeral tercero de la parte resuelve, que cualquier cambio o alteración a la información contenida en el memorial de la empresa, que surja a futuro, debe ser comunicado a la JTIA.

Dicho lo anterior, nos surge la interrogante: ¿En el documento original de inscripción se lograrán visualizar estas alteraciones, modificaciones o alguna circunstancia que habría provocado el cambio del estatus del profesional?

No, La respuesta a nuestra interrogante es que, el documento oficial, según la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022, para dar fe de todos estos pormenores o cambios surgidos en el transcurso del tiempo en el que se mantiene vigente la Resolución, es la "Certificación" expedida por la Junta Técnica. Documento que, para este acto de selección de contratista, no fue presentado por la empresa adjudicada Hidro Aguas, S.A.,

Extracto, de la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022:

Que la Certificación de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura es el documento oficial en la cual se verifica la vigencia de la Idoneidad Profesional o la Licencia Temporal Renovable que no se encuentren suspendidas y en el caso del registro de las empresas, que cumplan con el registro vigente o las ramas de la ingeniería y arquitectura que la empresa pueda ejercer.

Con este documento, no solo se verifica la vigencia de la empresa, sino que, además, a través de este, el secretario general da fe de que la empresa, no esté: suspendida, ni sancionada, o se encuentre inmiscuida en un proceso de legal por faltas cometidas (Recordemos que la Ley 15 del 26 de enero 1959, contempla sanciones para las empresas que comentan faltas a su normativa).



En otras palabras, a ciencia cierta la resolución de reconocimiento de una empresa nada informa respecto de si, a un profesional determinado se la ha impuesto una sanción, por ejemplo, la suspensión de su idoneidad.

Haciendo un parangón, entonces, de estos dos documentos, es más que evidente que no tienen el mismo alcance legal, ya que en la “Certificación”, como ya hemos advertido, se hace una verificación legal (vigencia, sanciones e inhabilitaciones).

A este respecto habría que recordar que la normativa vigente: Ley 15 del 26 de enero 1959, le concede a la Junta Técnica, facultades disciplinario-sancionatoria, en el evento de que un profesional de la arquitectura o la ingeniería, falta a la ética profesional o a las disposiciones técnicas propias de su profesión por lo que, debemos precisar, que una empresa de ingeniería, en el desarrollo de sus actividades, puede ser sancionada y esto se constata únicamente con el documento de la “Certificación”.

Siendo así, es de obligatoria, para ser beneficiados en estos actos relativos a ingenierías, obras y proyectos a fines, la presentación, además de la Idoneidad o Registro, la mencionada “Certificación de la JTIA”, la cual, como se pudo constatar, no fue presentada por el adjudicatario, dando como resultado que la propuesta no reúne los requisitos completos.

De hecho, esta normativa sobre la validez de las certificaciones de la Junta Técnica, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas, **deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general**, lo que es indudable que hace inviable la propuesta de la adjudicada.

- Interpretación extensiva o subjetiva de la entidad en el Informe de Verificación.

En lo concerniente al informe técnico proferido por el Ingeniero Luis Montero de la Alcaldía de Calobre, estimamos necesarios emitir algunas consideraciones adicionales.

Extracto de informe (foja 53 a 54 del expediente juridico):

Nombre del proponente		Monto	
FP. Construcciones, S.A.		B/.24,545.80	
Hidro Aguas, S.A.		B/.23,326.00	

Verificación de requisitos

Nº	Requisito/documento	Hidro Agua, S.A.		FP Construcciones, S.A.	
		Cumple	No Cumple	Cumple	No Cumpl
1.	Certificado de existencia del proponente	✓		✓	
2.	Paz y Salvo de Renta.	✓		✓	
3.	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social.	✓		✓	



4.	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión	✓		✓	
5.	Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.		✓	✓	
6.	Aviso de operación	✓		✓	
7.	Incapacidad Legal para Contratar	✓		✓	
8.	Pacto de integridad.	✓		✓	
9.	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad.	✓		✓	
10.	Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente.	✓		✓	
11.	Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y uso sostenible de los Recursos Naturales	✓		✓	

Consideraciones finales

Después de haber verificado los requisitos establecidos en el pliego de cargo de cada proponente, se tomo en consideración adjudicar el acto publico **No. 2023-5-86-0-09-CM-000275** a la empresa **Hidro Agua, S.A.** en concordancia con los artículos 27 y 57 de la

Considerando que la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura va de la mano con la Certificación de la JTIA, la misma no la consideramos como un requisito a parte de Resolución de la JTIA; por tal se procedió a la adjudicación del proyecto **“MEJORAMIENTO DE ACUEDUCTO RURAL EN LA COMUNIDAD DE EL PORTUGUES, CORREGIMIENTO DE LA LAGUNA”**, a la empresa **Hidro Agua, S.A.** mediante resolución No. 10-2023, del 12 de abril de 2023.

Lo primero que nos salta a la vista, es que, al analizar el informe de revisión de los documentos presentados por ambos proponentes, claramente la entidad, indica en el cuadrante número 5 que la empresa Hidro Aguas, S.A., no cumple con el requisito de la “Junta Técnica” de ingeniería y arquitectura.

A pesar de ello, en el apartado inferior, la entidad confirmó la decisión de adjudicar a la empresa Hidro Aguas, S.A, sustentado su decisión, en su particular interpretación extensiva del requisito, que desvirtúa el tenor legal del requisito establecido en el numeral 5 de otros documentos a presentar en con la propuesta.

Y es que la redacción de este requisito es explícita al indicar que, para cumplir con este requerimiento, el proponente debe presentar tanto el “Registro”, como la “Certificación” de la Junta Técnica, a ello pudiéramos agregar, que la descripción de este requisito, no se hace ninguna excepción, ni distinción, como la que hace la entidad.

Es nuestro deber recordar que, el pliego de cargos y cada uno de sus requisitos contenidos en él, no deben ser interpretados de manera subjetiva, es decir, no se deben agregar disposiciones ni añadiduras a consideración propia, como lo es la interpretación que hizo la entidad para perfeccionar el acto que hoy es impugnado (Principio de Eficacia).

En ese orden de ideas, siendo el pliego de cargos ley entre las partes y apoyándonos en las reglas de hermenéutica civil, de interpretación, claro está que



la ley cuando es clara no puede ser desatendida en su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, situación que ha pasado por alto el recurrente, veamos:

“Artículo 9 Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”.

De igual forma el jurista Luis Díez-Picazo, quien en su obra Fundamentos del derecho civil patrimonial, al analizar el artículo 1281 del Código Civil español, equivalente al 1132 patrio, señala en cuanto a la regla de interpretación literal de los contratos, lo siguiente *“La letra es el punto de partida de la interpretación y puede ser también el punto de llegada. El art. 1.281 ordena que se esté al <sentido literal>, cuando los términos sean claros y no dejen duda sobre la intención. Se suele decir por ello que in claris non fit interpretatio: que cuando las cosas son claras no hay lugar a una actividad interpretativa. Esta máxima requiere alguna matización. Para establecer que el sentido literal es claro, se necesita ya una actividad interpretativa, sin olvidar que toda interpretación presupone de algún modo un conflicto de las partes sobre el alcance de las declaraciones. Por ello, el art. 1,281. 1º no debe entenderse como exclusión de la interpretación en los casos de claridad, sino como presunción en favor del sentido literal”*.

Luego de verificar la documentación presentada por la empresa adjudicada, esta Colegiatura no puede sino, coincidir con el señalamiento del recurrente, ya que, existen más que elementos suficientes que comprueban que la misma no cumple con el requisito de la “Certificación de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos”, además la propia entidad tiene en su informe de verificación, que este documento no fue presentado por el proponente en los documentos adjuntos de la propuesta electrónica.

A este respecto es pertinente aludir a la prueba de informe rendida a través de la nota JTIA 184-2023 de 25 de mayo de 2023, suscrita por el presidente (JTIA) Jorge Isaac Peren Montero, cuyo resultado se encuentra plasmado en la parte supra de esta Resolución, en el sentido que la Certificación permite la verificación de vigencia de la identidad profesional, en el sentido que, no se ha inhabilitado o suspendido (la idoneidad), en razón de alguna sanción profesional o que se esté procesando o investigando al profesional en razón de alguna denuncia.

En síntesis, resulta más que claro que la propuesta presentada por le empresa Hidro Aguas S.A., no reúne todos los requisitos, exigidos en el pliego de cargos, por ende, procedemos con la verificación de la siguiente propuesta, participante en este acto público, que es la del recurrente FP Construcciones, S.A.

6. Análisis de la propuesta con el segundo mejor precio.

Continuando con nuestro análisis, la siguiente oferta de menor precio, es la presentada por la empresa recurrente FP Construcciones S.A., por la suma de B/.24, 545.80.

En el registro de la propuesta de este proponente se puedo constatar toda la documentación que fue presentada para el cumplimiento cabal de este acto público, veamos:



Datos Proponente	
RUC	155670492-2-2018-2
Razón Social o Nombre Comercial	FP CONSTRUCCIONES SA
Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	jperalta05
Nombre de Usuario	JOSE NAPOLEON PERALTA FERES
Fecha y Hora de Ingreso	28-03-2023 07:47 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	28-03-2023 07:47 a.m.
Documentos Adjuntos	1 Registro de proponente.pdf 2 paz y salvo dgi.pdf 3 Paz y salvo CSS.pdf 4 Medida de retorsion.pdf 5 junta tecnica fp construcciones sa.pdf 5.1 junta tecnica y diplomas jose peralta.pdf 5.2 Certificacion junta tecnica fp.pdf 6 aviso de operacion fp.pdf 7 incapacidad legal.pdf 8 Paz y salvo de ambiente.pdf 9 compromiso verde.pdf 10 Carta Principio de Sostenibilidad - 000275.pdf 11 PACTO DE INTEGRIDAD - 000275.pdf 12 desglose.pdf 13 Cronograma.pdf 14 Acta de aceptacion pozo la colorada NOT.pdf 14.1 Acta de aceptacion final Alcaldia NOT.pdf 14.2 Acta de aceptacion final pozo Nazareth NOT.pdf 15 paz y salvo municipio de calobre.pdf 15.1 Paz y salvo Municipio de colon.pdf 16 AMPYME.pdf 17 Cedula de Representante legal.pdf
SubTotal	B/. 22,940.00
Impuestos	B/. 1,605.80
Total	B/. 24,545.80

De la documentación que aportó con su propuesta, visibles en el sistema electrónico, se puede constatar que este proponente adjuntó todos los documentos que deben ser aportados con la propuesta según el pliego de cargos:

- ✓ Registro de Proponente.

✓ Paz y Salvo de Renta.

✓ Paz y Salvo de Cuota Obrero Patronal.

✓ Medidas de Retorsión.

✓ Idoneidad de la Junta Técnica.

✓ Aviso de Operación.
- ✓ Incapacidad Legal para contratar.

✓ Paz y Salvo de Ambiente.

✓ Carta de Compromiso Verde.

✓ Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad.

✓ Pacto de Integridad.

Además de estos requisitos, se pudo constatar, que este proponente, adjunto los otros cuatros requisitos adicionales exigidos por la entidad:

- ✓ Desglose de Actividades. Cronograma de Ejecución
- ✓ Actas notariadas de proyectos en que constará su experiencia;
- ✓ Paz y Salvo del Municipio de Calobre.

Con esto indicamos de forma ecuánime y respetando la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, que no podemos pasar por alto que FP Construcciones, cumple todos los requisitos que fueron exigidos por la entidad para



este acto público, por ende, amerita que se restablezca su derecho a la adjudicación del presente acto, claro está, luego de revocar la presente adjudicación que fue impugnada.

Lo anterior tomando en cuenta primeramente que, esta propuesta se encuentra dentro del precio de referencia y que la regulación establece que, en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos, se debe por imperio de ley verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión³.

7. Decisión del Tribunal

Para el Tribunal es fundamental reconocer que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, por mandato de ley, debemos considerar 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, conforme lo instituye el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta de FP Construcciones, S.A. participante del acto público y recurrente, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“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. (La negrita es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“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”. (El subrayado es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y

³ Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.

reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotización No. 10-2023 del 12 de abril de 2023, proferido por el Municipio de Calobre, mediante el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor, No.2023-5-86-0-09-CM-000275, a la empresa Hidro Aguas, S.A. por las razones motivadas.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2023-5-86-0-09-CM-000275, a la empresa FP Construcciones, S.A., por la suma de veinticuatro mil quinientos cuarenta y cinco balboas con ochenta centésimos (B/. 24,545.80), por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación, constituida en efectivo, por la suma de tres mil setecientos doce balboas con cincuenta centésimos (B/.3,712.50), según Diligencia de Consignación No. 050-2023 del 24 de abril de 2023, que reposa a folio 019 del expediente del Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

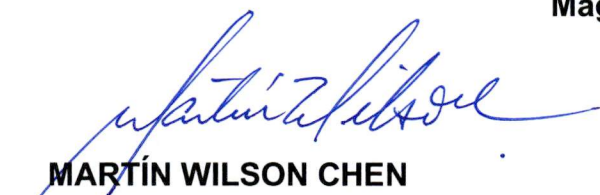
QUINTO: ADVERTIR a las partes, que esta Resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.065-2023, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN SOLIS MONTENEGRO
Secretaria General Encargada

