



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No: 082-2023

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

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotización 22 del 09 de mayo de 2023, emitido por el INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2023-1-20-0-08-CM-011664.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

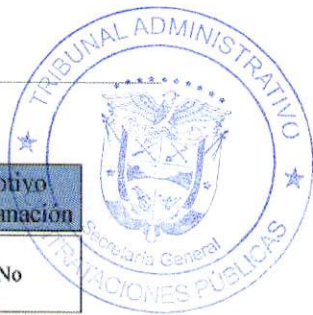
RESOLUCIÓN No.106-2023-PLENO/TACP de 14 de junio de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, 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; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, en adelante IFARHU o la entidad, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o "PanamaCompra"), convocó el 17 de abril de 2023, el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2023-1-20-0-08-CM-011664, para el *servicio de limpieza de oficina de la sede central*, con precio de referencia establecido en cuarenta y nueve mil novecientos noventa y nueve balboas (B/. 49,999.00). (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal).
2. La presentación de las propuestas se programó para el 21 de abril de 2023, hasta las 10:00 AM, y la apertura de las mismas a partir de las 10:01 AM, de ese mismo día, a la cual, conforme al Acta de Apertura de Propuestas, publicada en el sistema electrónico el 10 de mayo de 2023, participaron los proponentes que se describen en el siguiente cuadro:



Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Motivo Subsanación
8-887-2459-82 CESAR LUIS CANTORAL FUENTES	Ver Propuesta	20-04-2023 03:58 p.m.	38,092.00	No
8-790-263-87 JOEL JEOVANNY SANTOS DELGADO	Ver Propuesta	20-04-2023 06:16 p.m.	29,960.00	No
1952831-1-732085-92 Consortio de Servicios Generales -MEM, S.A.	Ver Propuesta	21-04-2023 05:30 a.m.	37,664.00	No
155653103-2-2017-30 TORECHA INTERNATIONAL, INC.	Ver Propuesta	21-04-2023 08:28 a.m.	44,726.00	No
2431827-1-809332-58 AGILE SERVICES CORPORATION	Ver Propuesta	21-04-2023 08:28 a.m.	44,726.00	No
155641396-2-2016-22 GRUPO DANFER S.A.	Ver Propuesta	21-04-2023 09:16 a.m.	40,446.00	No
36953-2-265517-52 FORESTROPYC, S.A.	Ver Propuesta	21-04-2023 09:32 a.m.	48,150.00	No
155713284-2-2021-66 OPERACIONES Y SOLUCIONES LIFE PANAMA, S.A	Ver Propuesta	21-04-2023 09:50 a.m.	45,689.00	No
1288741-602531-202257428675-89 GRUPO DE SERVICIOS INTEGRALES LATINOAMERICANA S,A	Ver Propuesta	21-04-2023 09:53 a.m.	42,753.78	No

3. Posteriormente, previa verificación de las propuestas recibidas, la entidad decidió adjudicar el acto público mediante el Cuadro de Cotizaciones 22 del 09 de mayo de 2023, al proponente con el precio más bajo, Joel Jeovanny Santos Delgado, por el monto de veintinueve mil novecientos sesenta balboas (B/. 29,960.00), al determinar que cumplía con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (Ver foja 006-007 del expediente del Tribunal).
4. El 16 de mayo de 2023, el licenciado Felipe Fearon Salinas, apoderado especial de la empresa Consorcio de Servicios Generales Mem, S.A., (en lo sucesivo el recurrente, impugnante o parte actora), conforme poder conferido visible a foja 008 del expediente jurídico, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 22 del 09 de mayo de 2023. (Ver fojas 009-017 del expediente del Tribunal).
5. Una vez comprobado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación, el magistrado ponente, mediante Resolución No.063-2023/TACP del 17 de mayo de 2023, debidamente publicada en el sistema electrónico, procedió en sala unitaria a admitir el mismo; así como requirió a la entidad el informe de conducta acompañado de toda la documentación del acto público impugnado. (Ver fojas 026-028 del expediente del Tribunal).
6. El 25 de mayo de 2023, la entidad publicó en el sistema electrónico la Nota D.G./D.C.P. No.370-2023-814, remitiendo el Informe de Conducta D.G./D.C.P. No.370-2023-813 fechado 24 de mayo de 2023, suscrito por la Ingeniera Ileana Molo, en calidad de Directora General, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas, acompañada de a toda la documentación correspondiente al presente Acto Público de Selección de Contratista impugnado. (Ver fojas 051-055 del expediente del Tribunal).



II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el Recurso de Impugnación la parte actora, hace un recuento de las actuaciones administrativas dentro del presente acto público, desde su convocatoria hasta la adjudicación del mismo; así mismo dentro de los fundamentos argumentados se sustentaron en las siguientes consideraciones:

1. La propuesta adjudicada, del señor Joel Jeovanny Santos Delgado, adjuntó paz y salvo de la Caja de Seguro Social con fecha de vencimiento 31 de marzo de 2023, y paz y salvo de la Dirección General de Ingresos con fecha de vencimiento 15 de marzo de 2023, por lo que dichos documentos no cumplen con los requisitos del pliego de cargos, al estar vencidos.
2. Igualmente presentó una carta de experiencia de proponente Bay View Cuidad de Panamá, con fecha 20 de abril de 2023 dirigida: "A QUIEN CONCIERNE", siendo contrario a las condiciones establecidas en el pliego de cargos, donde se requirió que fueran dirigidas a la entidad.
3. Por último, solicita se la evaluación nuevamente de las propuestas y se adjudique el acto público a su empresa, en cumplimiento con las normas de las contrataciones públicas. (Ver fojas 009-012 del expediente del Tribunal).

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto todo lo anterior, este Tribunal pasará sin mayor trámite a resolver lo que en derecho corresponde, en acatamiento al artículo 159 de la Ley 22 de 2006, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, y en ese sentido resaltamos el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, del cual se desprende lo siguiente:

"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". (Lo subrayado es del Tribunal).

b. Legal

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

"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". (Lo subrayado es del Tribunal).

2. Procedimiento de selección de contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos versa sobre una Contratación Menor, consagrado en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

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 que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

La modalidad de adjudicación, para el servicio de limpieza de las oficinas en la sede central, se estableció global; y como criterio de selección incumbe seguir las reglas contenidas en los artículos 88, 89 y 90 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y en su defecto, adjudicar al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

3. Acto Administrativo Impugnado

El Recurso de Impugnación se interpone en contra del Cuadro de Cotización 22 del 09 de mayo de 2023, por la cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente que ofertó el precio más bajo (Joel Jeovanny Santos Delgado - B/. 29,960.00), al determinar que cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos. Veamos un extracto:

Otros Considerando

Que el día 24 de abril del año 2023, se llevó a cabo la apertura de propuestas según se observa en el cuadro anterior

Que esta entidad previa verificación de las ofertas recibidas, ha determinado que la propuesta de la empresa de la Sr. Joel Jeovanny Santos Delgado, que corresponde al mejor precio, y cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la Ley de Contratación Pública y su reglamentación; por cual, la Jefa del Departamentos de Compras y Proveedurías, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

Resuelve:

PRIMERO Adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No. 2023-1-20-0-08-CM-0111664, para la compra del servicio de la SERVICIO DE LIMPIEZA DE OFICINA EN LA SEDE CENTRAL DEL IFARHU, por la cantidad de VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA BALBOAS CON 00/100 (B/ 29,960.00), por ser el proponente con el mejor precio, y cuya oferta cumple con todo lo requerido en el pliego de cargos para esta contratación menor.



En tanto, tal decisión fue objeto de impugnación por parte de la empresa Consorcio de Servicios Generales Mem, S.A., quien ofertó el segundo precio más bajo,



alegando que la propuesta adjudicada no cumple con todos los requerimientos del pliego de cargos, exponiendo ciertos incumplimientos que observó respecto al paz y salvo de la CSS, paz y salvo de Renta y la carta de experiencia, por lo que solicita nueva evaluación de las propuestas y que se le adjudique el acto público bajo estudio.

En ese sentido, lo esencial del control para esta Colegiatura será determinar si la entidad dio fiel cumplimiento en primera instancia, a los criterios señalados en el ordenamiento jurídico para la selección de contratista, cuya regla que prevalece es que el precio ofertado es determinante para que se adopte la adjudicación, siempre que cumpla con a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos¹, tal como se expone a continuación.

4. Criterios para la adjudicación del Acto Público de Selección

El artículo 71 de la Ley 22 de 2006, consagra la declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas, en el cual dispone la siguiente regulación:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, se refiere al acto de adjudicación, demandando lo siguiente:

“Artículo 94. Contrataciones menores que 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:

...

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

¹ Ver artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020.



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 del 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.**

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Conforme los postulados, una vez se hayan cumplido las formalidades establecidas por la Ley, la entidad adjudicará el acto público al proponente con el precio más bajo que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos; si en caso determine 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.

Dicho lo anterior, corresponde determinar la validez de las propuestas presentadas, a fin de comprobar si cumplieron con los requerimientos del pliego de cargo, y en ese sentido, nos compete examinar cada una de las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público de marras, debido a los elementos de convencimiento presentados para su examen y valoración.

5. Análisis de las propuestas participantes, según su valor económico

Según se observa en el Acta de Apertura, publicada en el sistema electrónico el 10 de mayo de 2023, al acto público se recibieron nueve (9) propuestas, cuyo Informe de la revisión de los documentos aportados, suscrito por la licenciada Yadira Gamboa, en calidad de jefa del departamento de servicios administrativos, se determinó que el proponente de menor precio (Joel Jeovanny Santos Delgado - Servimass), cumplió con las exigencias del pliego de cargos. Veamos:

N°	Requisito/Documento	SI CUMPLE	NO CUMPLE
1	Poder de representación en el acto público de selección de contratista.	-----	-----
2	Certificado de existencia del proponente.	X	
3	Paz y Salvo de Renta.	X	
4	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social.	X	
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.	X	
6	Aviso de Operaciones.	X	
7	Incapacidad legal para contratar.	X	
8	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad.	X	
9	Pacto de Integridad.	X	

Otros Requisitos solicitados por la entidad licitante:

1	Desglose del Precio Ofertado.	X	
2	Copia de cédula o pasaporte del representante legal.	X	
3	Referencia Bancaria/Entidad Financiera.	X	
4	Experiencia del Proponente:	X	
5	Listado de Personal:	X	



Después de analizar la propuesta “JOEL JOVANY SANTOS DELGADO “ y analizando sus documentos la misma cumple con todo lo solicitado, recomiendo se le adjudique al antes mencionado. Cumple con todo lo solicitado, recomiendo se le adjudique al antes mencionado.

En este punto vale la pena advertir que el informe contentivo de la revisión de la propuesta de menor precio, fue publicado posteriormente junto con el Informe de Conducta, el 25 de mayo de 2023.

En observancia del *Principio de economía*, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato que se presenten; es así que iniciamos con la valoración integral de las propuestas participantes, iniciando con la de precio más bajo y así sucesivamente, tal como lo determina la norma.

A. Joel Jeovanny Santos Delgado

La propuesta de menor precio fue presentada por Joel Jeovanny Santos Delgado, propietario del establecimiento denominado Servimass, beneficiada con la adjudicación del acto público, por el monto de veintinueve mil novecientos sesenta balboas (B/. 29,960.00), cuya documentación adjunta en formato pdf., se ubicó en el sistema electrónico. Veamos:

Documentos Adjuntos	
	AMPYME+Mediana+Empresa (1).pdf cedula joel.pdf CERTIFICADO DE REGISTRO DE PROPONENTE.pdf aviso_operacion_servimass_BELLA+VISTA+ (1).pdf DECLARACION JURADA DE MEDIDA .pdf FORMULARIO DE PROPUESTA IFARHU.pdf DECLARACION DE NO INCAPACIDAD.pdf CARTA DE ADHECION.pdf PACTO.pdf DESGLOSE DE PRECIOS.pdf jpg2pdf.pdf CARTA DE REFE GARCIA.pdf PAZ Y SALVO DE SERVIMASS QUE VENCE EL 31 DE MARZO DEL 2023 (1).pdf PAZ Y SALVO DE SERVIMASS VENCE EN MARZO 2023 (1).pdf Carta referencia bay view.pdf carta de referencia royal park.pdf

Ahora bien, del análisis de los documentos aportados por el proponente adjudicado, ciertamente se pudo constatar que no fueron conforme a lo exigido en el pliego de cargos, tal como fue advertido por el recurrente en el recurso de impugnación, puesto que el paz y salvo de renta, así como el paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social, ambos se encuentran con fecha de validez vencida.

En ese sentido, veamos lo requerido en el punto 2 y punto 3 del pliego de cargos, referente al paz y salvo de renta, y el paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social:

N°	Nombre documento	Subsanable
2	Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional	Si
3	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social	Si



Examinemos ahora los documentos aportado por este proponente, en cumplimiento de dichos requerimientos del pliego de cargos:



REPÚBLICA DE PANAMÁ
DIRECCIÓN GENERAL DE
INGRESOS

DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS

DOCUMENTO 303002992016
ESTADO APROBADO
FECHA 03/03/2023

FORM.303-1

CERTIFICACIÓN DE PAZ Y SALVO

Fecha de Emisión
03/03/2023

Hora de Emisión
09:49:21 a. m.

Número de Control: 859508b1
Fecha de Validez
15/03/2023

La Administración Regional de Ingresos de Panamá certifica que el Contribuyente identificado con RUC: 8-790-263 y Nombre o Razón Social: JOEL JEOVANNY SANTOS DELGADO, se encuentra a Paz y Salvo con el Tesoro Nacional por concepto de Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles Corporales y Servicios (ITBMS) y Seguro Educativo, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Esta certificación se emite SIN INFORMACIÓN DE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL.

AVISO DE VALIDEZ Y CONFIRMACIÓN DE LA PRESENTE CERTIFICACIÓN

Para su validez, esta certificación debe ser verificada en la dirección de Internet: dgi.mef.gob.pa de la DGI, por parte del interesado o del funcionario público o privado a quien deba presentarse.

Este Paz y Salvo es gratis.



Certificado de paz y salvo

Certificado de paz y salvo

No. de CERTIFICADO
MFTOGOK0-LOP2Y

INSTITUCIÓN QUE OTORGA EL DOCUMENTO
CAJA DEL SEGURO SOCIAL

Por medio del presente documento se emite este certificado de paz y salvo a:

Número patronal: 87-859-12120

RUC/CIP: 8-790-263

Nombre comercial: SERVIMASS

Razón social: JOEL JEOVANNY SANTOS DELGADO

Periodo: 2023-01-01

Motivo: PAZ Y SALVO

Válido hasta: 2023-03-31



Este certificado de paz y salvo fue emitido por el sitio web <http://pazysalvos.ccsr.gob.pa>
Generado: 2023-01-03 14:46

Como se observa en las imágenes plasmadas, el certificado de paz y salvo de renta venció el 15 de marzo de 2023, y el paz y salvo de la Caja de Seguro Social venció el 31 de marzo de 2023, lo que demuestra que al momento de presentar su propuesta el 21 de abril de 2023, los documentos se encontraban vencidos desde el mes de marzo, por lo que dicho proponente no cumplió a cabalidad los requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargos, situación que le impide resultar merecedora de la adjudicación de este acto público bajo estudio; máxime que del recorrido procesal en el expediente electrónico no se evidenció informe de subsanación de dichos documentos, cuando el pliego de cargos claramente estableció que para la subsanación se contaba con el término de dos (2) días hábiles después de la fecha de apertura.



Con respecto a la subsanación de documentos, el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, estipula que *“Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables”*. (Lo subrayado es del Tribunal).

En ese contexto, estimamos apropiado reiterar al proponente que, al momento de remitir su propuesta en el sistema electrónico, tenía la obligación de verificar que la documentación que fuera aportar se encontrara conforme a los requerimientos exigidos en el pliego de cargos, puesto que, de ante mano tenía conocimiento sobre las reglas y condiciones de participación establecidas para este acto público, mismas que debió aceptar sin objeciones ni restricciones, tal como lo precisa el artículo 46 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

Esta colegiatura, en reiteradas ocasiones a través de sus precedentes, ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Por su parte, el tratadista Roberto Dromi en su obra “Licitación Pública, nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, al señalar lo siguiente:

“Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco”.² (El subrayado es del Tribunal).

Contrario a la actuación de la entidad que favoreció la adjudicación a una empresa que a todas luces no cumplió con el pliego de cargos, coincidimos con lo señalado por el impugnante, en el sentido que dicha oferta no cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos, por lo que **no puede resultar merecedora de la adjudicación**.

Ante estas circunstancias, corresponde atender lo establecido en la regulación para las contrataciones menores, en cuanto a que si se determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, se procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo;

Es así como continuamos con el análisis de la siguiente propuesta de precio más bajo.

B. Consorcio de Servicios Generales Mem, S.A.

La siguiente oferta de precio más bajo, la presentó la empresa recurrente (Consorcio de Servicios Generales Mem, S.A.), por la suma de treinta y siete mil seiscientos

² Dromi, Roberto. Licitación Pública. Pag.263.



sesenta y seis balboas (B/. 37,664.00), cuyos documentos que aportó con su propuesta se ubicó en el sistema electrónico, tal como se muestra a continuación:

Documentos Adjuntos	Certificado Registro Público Oct 2022.pdf Cedula Representante Legal MEM marzo 2023.pdf Paz y Salvo CSS abril 2023.pdf Paz y Salvo DGI mayo 2023.pdf Declaración Jurada Medidas de retorsión Ifarhu 21 abril 2023.pdf Aviso de Operaciones Oct 2022.pdf Declaración No Incapacidad Ifarhu 21 abril 2023.pdf Carta de Adhesión Ifarhu 21 abril 2023.pdf Pacto de Integridad IFARHU MEM 21 abril 2023.pdf Desglose de Precio Ifarhu 21 abril 2023.pdf Formulario de Propuesta Ifarhu 21 abril 2023.pdf Carta de Experiencia Ifarhu 21 de abril 2023.pdf Listado de Personal y Hoja de Vida Ifarhu 21 abril 2023.pdf Carta de Garantía Ifarhu 21 abril 2023.pdf Certificado Ampyme Oct 2022.pdf Certificado de DGCP 2023.pdf Licencia Desinfección Municipio.pdf Constancia de inspección sanitaria MEM.pdf Certificado ISSA.pdf
SubTotal	B/. 35,200.00
Impuestos	B/. 2,464.00

De la documentación que acompañó con su propuesta, se pudo constatar que correspondió con la presentación de todos los requisitos de obligatorio cumplimiento, así como los “Otros Requisitos” de participación, comprobándose el cumplimiento con todos los requerimientos y exigencias del pliego de cargos, para el suministro del objeto contractual.

Es decir que, presentó la siguiente documentación: certificado del Registro Público que acredita la existencia del proponente, paz y salvo de renta, paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la CSS, declaración jurada de Medidas de Retorsión, aviso de operaciones, incapacidad legal para contratar, carta de adhesión a principios de sostenibilidad, pacto de integridad, el desglose de precios, cartas de experiencia; adicional aportó el formulario de propuesta, carta de garantía, registro empresarial de micro empresa, certificado de registro de proponente de la DGCP.

Ahora bien, en lugar de lo anterior, este tribunal es del criterio que la documentación presentada ciertamente cumple con cada uno de los requerimientos exigidos en el pliego de cargos, por lo que coincidimos con el recurrente, en el sentido que **se hace merecedor de la adjudicación de este acto público**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos llevara a considerar incumplimientos en lo ofertado para el objeto contractual, tal como fue reconocido por la entidad en su informe de conducta.

Luego de haber realizado el estudio minucioso de los elementos que reposan en el expediente electrónico, así como el análisis favorable a la propuesta del recurrente, y teniendo presente que la regulación establece que en la contratación menor, la adjudicación debe recaer sobre el proponente que ofertó el precio más bajo y a la vez cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, consideramos prudente dirigirnos hacia las actuaciones de la entidad respecto a la selección del proponente, tal como planteamos seguidamente.

6. Algunos planteamientos sobre las actuaciones de la entidad

El procedimiento de selección de contratista que atendemos es una contratación menor que, bien debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, pero, sin eludir que el mismo debe ser coherente con la propia Ley 22 de 2006, su reglamentación y especialmente con los principios que se erigen como medios de resguardo de la actuación administrativa.



a. Sobre la adjudicación del acto público

Refiriéndonos a las actuaciones de la entidad surtidas dentro del acto público bajo estudio, reflejó que las mismas fueron inexactas y en nada se enmarcaron a lo demandado en la ley y su reglamentación, puesto que adjudicó el del acto público, producto de la equivocada verificación de la propuesta de menor precio, situación que desdican su propia actuación procesal.

Al respecto, la norma de contratación pública señala que nuestras actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, sin eludir a los principios rectores del derecho administrativo, como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

El *Principio de economía*, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, refirió que, 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.

Otro principio a resaltar es el *Principio del debido proceso*, contenido en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.
2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Por su parte, el autor Allan R. Brewer-Carías, señala en su obra Principios del Procedimiento Administrativo, lo siguiente: *El Estado Constitucional y Democrático de Derecho requiere “que la Administración actúe en base a un conjunto de principios y reglas que preserven un debido proceso, que respeten y garanticen las libertades y derechos que han sido adquiridos legítimamente por los individuos, los que no pueden ser vulnerados ni desconocidos por un accionar irracional por parte de la administración, como ocurrió en la especie”. (Sentencia 11 de mayo de 2011).*³ (Lo subrayado es del Tribunal).

Siguiendo el orden de ideas, vale la pena transcribir un fragmento de la Sentencia del 19 de enero de 2009, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia:

³ Principios del Procedimiento Administrativo, Estudio de Derecho Comparado, Allán R. Brewer-Carías, Volumen 2, Santo domingo, 2016, página 15.



“...
1. La Buena Fe como criterio rector de las actuaciones de la administración.

Es un postulado de indiscutible vigencia que las actuaciones entre los particulares y la administración deben desarrollarse con apego a los principios de objetividad y buena fe.

El respeto de éstos valores que deben orientar en todo momento la conducta de las autoridades administrativas obligan a que estas ciñan su proceder a la rigurosa observancia de los imperativos de confianza, probidad, decoro y credibilidad, de suerte que los particulares puedan cifrar su confianza en que la Administración no va a defraudarles en su detrimento ora mediante la alteración súbita de las condiciones en que se ha desarrollado la relación, ora dictando decisiones que infrinjan sus propios actos procedentes.

El principio de la buena fe que representa el fundamento de las relaciones jurídicas en todos los ámbitos, comprende también la protección de la confianza legítima y el respeto por el acto propio”.⁴

b. Sobre el estudio de mercado

Por otra parte, nos toca pronunciarnos sobre el estudio de mercado que realizó la entidad para establecer su precio de referencia, puesto que este Tribunal observó ofertas con diferencias profundas en precios, en comparación con el precio de referencia estipulado por la entidad en el pliego de cargos (B/. 49,999.00), siendo que la propuesta de menor precio ofertó por el monto de veintinueve mil novecientos sesenta balboas (B/. 29,960.00); lo que quiere decir que, en la actualidad el mercado puede satisfacer la necesidad del Estado a precios más económicos.

En ese sentido, incentivamos a la entidad a realizar sus estudios e investigaciones integrales sobre precios y demanda, previos para la elaboración del pliego de cargos, con miras a determinar entre otras cosas, el precio de referencia equitativo con el objeto que se pretende contratar, tomando como norte el principio de transparencia, que conduce a que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, se elaboren los estudios a fin de asegurar que su elaboración no se realice en forma desproporcional.

Respecto al tema, en los artículos 47, 48 y 49 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, en relación a la estructuración del pliego de cargos, se establece que las entidades están llamadas a realizar estudios previos y consultas al mercado, veamos:

“Artículo 47. Estudios previos. Las entidades deberán realizar los estudios previos para la elaboración del pliego de cargos, a fin de determinar la necesidad que requieren satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto, el tipo de procedimiento, criterios para seleccionar la mejor propuesta, el precio de referencia, incluyendo precios unitarios y totales, entre otros”.

“Artículo 48. Consultas al mercado. Antes de la celebración del procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes podrán efectuar consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos a través de medios electrónicos, con el objeto de obtener información acerca de los precios, costos asociados, características de los bienes, servicios u obras

⁴ Sentencia del 19 de enero de 2009, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.



requeridos, tiempo de preparación de las propuestas o cualquier otra información que se requiera para la confección del pliego de cargos.

La Dirección General de Contrataciones Públicas desarrollará una funcionalidad en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que los estudios y consultas al mercado puedan realizarse por esta vía y el resultado de estos será público. A esto le serán aplicables las disposiciones de acceso a la información establecidas en la Ley 6 de 2002.

En ningún caso, la Plataforma de Cotizaciones en Línea, podrá ser utilizada para los fines establecidos en este artículo".

"Artículo 49. Precio de referencia. Cada entidad será responsable de estimar el precio de referencia, considerando los estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumentos o disminuciones de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado". (Lo subrayado es de este Tribunal).

Finalmente, surtido el estudio de las actuaciones de la entidad y aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, pasaremos a tomar nuestra decisión, teniendo presente las razones aquí motivadas.

7. Decisión del Tribunal

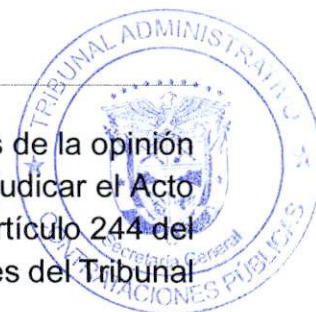
Luego del estudio sobre la valoración favorable a la propuesta del recurrente, cabe resaltar la importancia de propender al cumplimiento de la finalidad última del procedimiento de selección de contratista, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar con el Estado, actuando en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña. En otras palabras, en aplicación a los postulados de transparencia y debido proceso, la entidad tiene la obligación de actuar apegado al procedimiento establecido en las normas, y adjudicar el acto público a la empresa que cumpla con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos.

Por último, destacamos la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, establecido en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

"Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta...". (El subrayado es del Tribunal).



En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista al recurrente, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2021, 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”. (Lo resaltado es nuestro).

De igual forma, debemos atender el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente:

“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).

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima pertinente orientar a la entidad, a conducir los futuros procedimientos de selección de contratista, según el ordenamiento jurídico correspondiente, recordando que las entidades están obligadas a obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la Ley de Contratación Pública, su reglamentación y el pliego de cargos, así como seleccionar al contratista de forma objetiva y justa, con base a lo estipulado en el pliego y las disposiciones jurídicas.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por el recurrente, este Tribunal considera prudente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en su actuación 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 reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotización 22 del 09 de mayo de 2023, emitido por el INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2023-1-20-0-08-CM-011664.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No. 2023-1-20-0-08-CM-011664, a la empresa CONSORCIO DE SERVICIOS GENERALES MEM, S.A., por la suma de treinta y siete mil seiscientos sesenta y cuatro balboas (B/. 37,664.00), por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación 0823-00449-01, emitida por Aseguradora Ancón, el 15 de mayo de 2023, por un límite máximo de responsabilidad de cinco mil seiscientos cuarenta y nueve balboas con sesenta centésimos (B/. 5,649.60), según diligencia de consignación que reposa a folio 018 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.082-2023, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; 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.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

