



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 166-2023

RECURRENTE: MOVIALARM, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-08-LP-468786.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.206-2023-PLENO/TACP de 11 de octubre 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

Cronología de los hechos y actuaciones administrativas relevantes:

1. Convocatoria del Acto Público

El 12 de julio de 2023, la Caja de Seguro Social (en adelante la entidad o CSS), mediante Aviso de Convocatoria y Pliego de Cargos publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, al Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2022-1-10-0-08-LP-468786, referente al **reemplazo para suministro, instalación y puesta en marcha del sistema detección alarma contra incendio tipo direccional para el Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos**, cuyo precio de referencia se estableció en ciento setenta y nueve mil novecientos diez balboas con noventa y seis centésimos (B/. 179,910.96). (Ver foja 557 Tomo II del expediente administrativo y fojas 002-007 del expediente del Tribunal).

La presentación de las propuestas se programó para el 02 de agosto de 2023, hasta



las 10:00 a.m., y la apertura a partir de las 10:01 a.m., de ese mismo día.

2. Adendas

El 12 de julio de 2023, se publicó en el sistema electrónico, la Adenda No.1 que modificó ciertos criterios y requisitos del pliego de cargos, las que se consolidaron y luego fueron publicados en esa misma fecha.

Posteriormente, el 25 de julio de 2023, se publicó Adenda No.2 que modificó la fecha y hora de presentación y apertura de propuestas, así como el punto 6 de los requisitos de participación referente a la experiencia profesional. (Ver foja 559 Tomo II del expediente administrativo).

3. Acta de Apertura de Propuestas

El 02 de agosto de 2023, siendo las 10:01 a.m., en el Salón de actos públicos de la entidad, se realizó el Acto de Apertura de propuestas, presidida por la licenciada Clorinda Martínez, en calidad de cotizador de precios, en donde se dejó constancia de la documentación aportada por los participantes, así como de los documentos en el caso para subsanar y publicada en esa misma fecha. (Ver fojas 907-915 Tomo III del expediente administrativo).

Conforme el registro al acto público participó dos proponentes que exponemos a continuación:

1	Fire Protection, S.A.	02-08-2023 08:31 a.m.	ELECTRONIC A	176,004.11	NO APLICA	ACEPTADA
2	MOVIALARM, S.A.	02-08-2023 07:19 a.m.	ELECTRONIC A	179,905.00	NO APLICA	ACEPTADA

4. Informe de la Comisión Verificadora

El 08 de agosto de 2023, se publicó en el sistema electrónico el Informe de Comisión Verificadora, donde luego de revisar, primeramente, la documentación aportada por el proponente que ofertó el precio más bajo, Fire Protection, S.A., por el monto de ciento setenta y seis mil cuatro balboas con once centésimos – B/. 176,004.11, se determinó que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, por lo que se recomendó la adjudicación del acto público.

En esa misma fecha se publicó el Acta de instalación de los miembros de la Comisión Verificadora, así como la Resolución ADENL-DNC/L22-253-2023-D.C. fechada 24 de julio de 2023, ubicada a fojas 565-566 Tomo II del expediente administrativo, mediante la cual se designó a los profesionales idóneos para conformar dicha comisión, de la siguiente manera:

NOMBRE	CÉDULA	TITULO	ENTIDAD
Irving Díaz	9-717-251	Ing. Eléctrico y electrónico	Ministerio de Educación
Edith Duarte	8-765-2225	Ing. Eléctrica y electrónica	Ministerio de Obras Públicas
José Delgado	7-98-405	Ing. Electrónico	Caja de Seguro Social

En este punto vale la pena hacer la salvedad que dicho Informe de Comisión fue objeto de observaciones formuladas por el proponente Movialarm, S.A., publicada en el sistema electrónico el 11 de agosto de 2023, dirigida a supuestos incumplimiento que observó de la propuesta recomendada para la adjudicación. Sin



embargo, de las constancias procesales en el portal electrónico del acto público, no se observó pronunciamiento formal por parte de la entidad.

Seguidamente, previa verificación del cumplimiento de lo normado, la entidad procedió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista, como se expresa en la siguiente línea.

5. Resolución de Adjudicación

El 30 de agosto de 2023, se publicó en el sistema electrónico, la Resolución No. ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, mediante la cual la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente Fire Protection, S.A., por la suma de ciento setenta y seis mil cuatro balboas con once centésimos (B/. 176,004.11), sustentado en el Informe de los comisionados, quienes valoraron que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos. (Ver fojas 009-010 del expediente del Tribunal).

No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como se muestra a continuación.

6. Recurso de Impugnación

El 6 de septiembre de 2023, la licenciada Lisbeth Rodríguez Miranda, apoderada especial de la empresa Movialarm, S.A., conforme poder general conferido ubicado a foja 011 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No. ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, por medio del cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista bajo estudio. (Ver fojas 012-022 del expediente del Tribunal).

7. Admisión del Recurso de Impugnación

Mediante Resolución No.142-2023/TACP de 07 de septiembre de 2023 (Admisión), publicada en el sistema electrónico el 08 de septiembre de 2023, el magistrado sustanciador, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, en sala unitaria admitió el mismo. (Ver fojas 033-035 del expediente del Tribunal).

Seguidamente, atenderemos los argumentos y pretensiones del recurrente en su Recurso de Impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE (MOVIALARM, S.A.)

Entre los hechos medulares que fundamenta el actor en el Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 012 a la 020 del expediente jurídico, resaltan los siguientes:

1. El 11 de agosto de 2023, se presentó observaciones al Informe de Comisión que determinó que la empresa Fire Protection, S.A., cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

2. La propuesta adjudicada no cumple con ciertas especificaciones técnicas para el objeto contractual, referidas así:

- El capítulo III, numeral 6.1 se requirió 2 paneles de control de 24 líneas



- por 40 caracteres, y el adjudicatario ofertó sólo 2 líneas por 40 caracteres;
- Se solicitó display con capacidad hasta 9 eventos, y ofertó display hasta 8 eventos por desplazamiento;
 - No incorporó el puerto de comunicación Ethernet con capacidad BacNet IP, sin necesidad de agregar equipo adicional, tal como fue solicitado;
 - Lo ofertado solo almacena dos programaciones, y no tres como se solicitó en el pliego de cargos;
 - El panel oferta 4100ES expande hasta 3000 puntos, es decir, 12 circuitos SLC (bucles) de 250 direcciones por nodo, cuando se requirió 29 SLC por nodo;
 - Lo ofertado no describe la capacidad de una interfaz Web para diagnóstico remoto, ni que el sistema permite la creación de zonas virtuales agrupando dispositivos que se encuentren conectados al sistema; como tampoco se encontró la capacidad de funciones lógicas booleanas como AND, OR, NOT, ni tampoco cumple con la funcionalidad de gráficos 3d; como se describe en el pliego de cargos.

3. Por último, se refirió a que la entidad no atendió los presupuestos para la selección del contratista, referidos en la norma de contrataciones públicas.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

Mediante Nota No. DINISA-DC-461-2023 del 12 de septiembre de 2023, publicada debidamente en el sistema electrónico, la entidad remitió el Informe de Conducta, firmado por la licenciada Idaira Julio Ortega, como subdirectora Nacional de Compras.

En dicho informe, de manera muy sucinta, se hace un recuento de las actuaciones administrativas dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, desde la convocatoria del acto público hasta la adjudicación del mismo. (Ver fojas 038-046 del expediente del Tribunal).

Posteriormente, mediante Nota No. DC-476-2023 con fecha 18 de septiembre de 2023, publicada en el sistema electrónico, la entidad remitió el expediente original administrativo, contentivo de tres (3) tomos. (Ver fojas 070 del expediente del Tribunal).

IV. INTERVENCIÓN DE TERCERO (FIRE PROTECTION, S.A.)

El 15 de septiembre de 2023, el licenciado Andrés H. López Ortega, de la Firma Cubias & Fung Abogados, apoderados especiales de la empresa Fire Protection, S.A., presentó ante este Tribunal escrito de alegaciones de terceros en interés particular, para alegar sobre el presente Recurso de Impugnación interpuesto. (Ver fojas 052-067 del expediente del Tribunal).

En dicho escrito, el tercero fundamenta sus alegaciones iniciando con un relato de las actuaciones administrativas dentro del presente acto público; luego se refirió medularmente a cada uno de los hechos impugnados, refutándolo de la siguiente manera:

1. Suministro e instalación de dos paneles de control señalados en el numeral 6.1 de la sección 6 - especificaciones técnicas (display del panel contra incendio): lo ofertado (display de pantalla táctil ES en color) ofrece características superiores al solicitado en el pliego de cargos. Por el contrario,



lo propuesto por la empresa recurrente indica característica de pantalla LCD de 4x20 alfanumérica retroiluminada de fácil lectura.

2. Mostrar eventos simultáneos en la pantalla: el panel ofertado tiene capacidad de mostrar 8 simultáneos, pero al tocar un botón para desplazar se pueden ver los próximos 8 eventos siguientes y así sucesivamente, lo que no se considera sea un desmejoramiento sustancial al proyecto.
3. Integración BACnet IP: el equipo ofertado tiene el beneficio de poderse comunicar a través de dos protocolos diferentes (IP) BACnet o BACnet MS/TP y Modbus TCP o Modbus RTU. Hay que contemplar que la mayoría de los paneles son modulares, es decir que se arman con los requerimientos específicos de cada proyecto.
4. Lazos direccionales: el panel propuesto brinda capacidad para 3000 puntos direccionales y cada tarjeta IDNET tiene capacidad de 250 dando un total de 12 tarjetas; lo que significa que las tarjetas IDNET 2x2 tienen 4 bucles de salidas aisladas lo que indica que el panel soporta hasta 44 circuitos SLC.
5. Web Server: la propuesta incluye interfaz SAFELINC que permite hacer diagnóstico vía web server (monitorear el sistema en línea).
6. Zonas virtuales y Programación booleana: la propuesta si cumple con estas capacidades.
7. Historial: el anunciador gráfico en 3D tiene capacidad hasta 500 000 eventos (registro histórico extensivo).
8. Anunciador remoto gráfico: lo propuesto muestra gráficas de tres dimensiones (3D).

Por otra parte, destacó que la empresa recurrente no cumple con otros requisitos de participación del pliego de cargos, detallados así:

- Otro requisito 8.13 – idoneidad actualizada del responsable del proyecto: presentó únicamente una certificación de la JTIA y no propiamente la Resolución de la JTIA.
- Otro requisito 8.17 – licencia de operación de la empresa: la licenciada esta vencida al momento de presentar la propuesta, por lo que presentan la solicitud de renovación y una inspección de los bomberos, lo que no es suficiente para sustituir dicho requerimiento.
- Otro requisito 8.18 – certificado emitido por el fabricante: no se incluyó el listado del personal, sino que presentan una lista, pero no de parte del fabricante, pero no presentan las certificaciones del personal listado.

Por último, solicitó al Tribunal que se revoque la Resolución No.142-2023/TACP de 07 de septiembre de 2023 que decide admitir el Recurso de Impugnación presentado por la empresa recurrente (Movialarm, S.A.), y en su defecto se mantenga los efectos del acto de adjudicación a la empresa que representa (Fire Protection, S.A.).

V. PRUEBAS

1. Prueba de Informe



Mediante Resolución No.062-2023/TACP de 25 de septiembre de 2023, debidamente publicada en el sistema electrónico, este Tribunal se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas por la empresa recurrente; igualmente ordenó prueba de informe por medio de profesionales idóneos en la materia objeto a contratar, a fin que expresaran su criterio profesional respecto a la documentación técnica aportada por los participantes, frente a las especificaciones técnicas del pliego de cargos, atendiendo ciertas interrogantes descritas en dicha resolución. (Ver fojas 077-084 del expediente del Tribunal).

Para la verificación técnica, se requirió colaboración institucional a la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), para que, a través de profesionales idóneos en el objeto de la contratación, realizaran dicha prueba, concediendo el término de cinco (5) días hábiles para la entrega del respectivo informe.

Dicha notificación fue comunicada mediante el Oficio No. 190-2023-TACP, del 26 de septiembre de 2023, ubicado a fojas 087-089 del expediente del Tribunal.

2. Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

La UTP, mediante Nota RUTP-N-70-137-2023 de fecha 27 de septiembre de 2023, designó al Dr. Fernando Merchan, con idoneidad No.2003-039-029, como profesional idóneo para evaluación técnicas mencionada. (Ver foja 092 del expediente del Tribunal).

Posteriormente, mediante Acta de Gestión, por medio de electrónico de fecha 05 de octubre de 2023, ubicado a foja 092 del expediente jurídico, este Tribunal constató que se recibió vía correo electrónico el resultado de la prueba de oficio requerida a la UTP, remitida a través de la Nota fecha 4 de octubre de 2023, contentiva del resultado a las interrogantes respecto al cumplimiento técnico de las propuestas. (Ver fojas 097-109 del expediente del Tribunal).

Al respecto, consideramos oportuno mostrar las respuestas atendidas por el **Dr. Fernando Merchán, en calidad de ingeniero eléctrico y electrónico de la Facultad de Ingeniería Eléctrica de la UTP**, respecto del análisis técnico de las propuestas participantes en base a los puntos establecidos mediante Resolución No.062-2023-TACP de 25 de septiembre de 2023, ubicada a fojas 077-084 del expediente jurídico. Veamos:

- Pregunta #1, respecto al cumplimiento con la capacidad del display y la capacidad de integración, requerido para el panel de control; la UTP respondió lo siguiente:



El equipo propuesto por el proponente FIRE PROTECTION, S. A. ofrece tres opciones de display:

1/ Pantalla Táctil ES en color: de 7 pulgadas en diagonal y una resolución de 800x600 pixeles RGB, según lo indicado en la sección Propiedades de pantalla, en la página 10 del documento de Propuesta Técnica de FIRE PROTECTION, S.A.,

2/ pantalla monocroma de 2 líneas x 40 caracteres o,

3/ pantalla monocroma InfoAlarm.

Consideramos que la Pantalla Táctil ES en color es una tecnología superior a la solicitud del pliego por lo que consideramos que el equipo cumple con el requisito. ➡

Por su parte, el equipo del proponente MOVIALARM, S. A. ofrece una pantalla LCD (Display de Cristal Líquido) de 4x20 caracteres alfanuméricos. Se entiende que corresponde a 4 líneas y 20 caracteres cada una. El display propuesto no cumple con el requisito mínimo establecido en la tecnología sugerida.

...

En resumen, consideramos que las capacidades presentadas por el equipo de FIRE PROTECTION, S. A. son bien cercanas a las solicitadas (8 de 9 eventos). ➡ Adicionalmente, para cada evento se presenta información que nos parece valiosa y que aprovecha la tecnología de la pantalla táctil a color de 800 x 600 pixeles (por ejemplo, con uso de colores para indicar importancia de eventos). Consideramos que esta ganancia visual que ofrece la tecnología ofrece al operario información valiosa para su operación, a pesar del hecho que no se presenten simultáneamente los 9 eventos solicitados.

Por otro lado, entendemos que el equipo de MOVEALARM, S. A. sólo presenta dos eventos de manera simultánea utilizando la tecnología de LCD, según lo que hemos podido interpretar de la documentación.

...

El panel propuesto por FIRE PROTECTION, S.A. tiene entre sus módulos disponibles capacidad de comunicación con el protocolo BACnet. Estos son módulos que se integran o arman interiormente en el panel por lo que no se consideran un equipo adicional.

El panel propuesto por MOVIALARM, S.A. indica soporte BACnet.

Según lo anterior, ambos proponentes cumplen con el requisito. ➡

- Pregunta #2, respecto al cumplimiento con el soporte máximo de 29 circuitos SLC por Nodo, requerido para el panel de control; la UTP concluyó lo siguiente:

Según estos hallazgos en los manuales provistos por los proponentes y según nuestra interpretación de los mismos, el equipo propuesto por FIRE PROTECTION, S.A. cumple con el requisito y el equipo propuesto por MOVIALARM, S. A. no cumple con el requisito. ➡

- Pregunta #3, la UTP respondió los cuatro puntos de cumplimiento señalados de la siguiente manera:

- Capacidad de interfaz web para diagnóstico remoto: a su entendimiento ambos proponentes cumplen.
- Creación de zonas virtuales: se entiende que ambos proponentes cumplen con este requerimiento.
- Capacidad de funciones lógicas booleanas AND, OR, NOT: se puede indicar que ambos equipos incluyen tales funciones.
- Funcionalidad de gráficos 3D: se puede indicar que el proponente Fire Protection, S.A., cumple con esta función; en tanto la propuesta de



Movialarm, S.A., pese a que su propuesta lo indica no queda claro si corresponde a esta función.

- Pregunta #4, respecto al cumplimiento con el panel de control; la UTP señaló puntos adicionales de la siguiente manera:

Puntos adicionales: se mencionan en el pliego los siguientes puntos de interés

1/ El panel "Dispone de 5 lazos con un alcance de 1 a 159 dispositivos por lazo".

Ambos equipos tienen la capacidad de 5 lazos como se explicó en la pregunta No.2. El equipo de FIRE PROTECTION, S. A. tiene capacidad de hasta 250 puntos en un lazo. El equipo de MOVIALARM tiene capacidad de hasta 159 detectores y 159 módulos direccionables por lazo. Por lo anterior, ambos proponentes cumplen.

2/ El CPU principal deberá contar con la capacidad de almacenar hasta tres configuraciones diferentes para poder facilitar el mantenimiento o para realizar configuraciones por etapas sin afectar la operación del sistema

Según lo que hemos interpretado de la documentación de FIRE PROTECTION, S.A. el equipo solo presenta dos programas.

Según la documentación de MOVIALARM, S. A. el mismo tiene capacidad de 3 configuraciones residentes tal como se requiere en el pliego.

- Pregunta #5, respecto al cumplimiento con las características técnicas para el panel de control requerido; la UTP concluyó en base a las respuestas anteriores.

Ahora bien, para concluir, como resultado de lo plasmado arriba, podemos denotar del informe técnico sobre las propuestas participantes que **el proponente con el precio más bajo, cumple con los requerimientos técnicos del pliego de cargos**, tal como fue advertido por el profesional idóneo encargado de la prueba de informe requerida por este Tribunal; y en ese sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarnos sobre el Recurso de Impugnación presentado.

VI. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expresado lo que antecede, nos corresponde atender los hechos que dieron origen a esta causa, en atención a la norma aplicable a este tipo de procedimiento, con miras a examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público.

Es así que, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de interpretación

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales resaltamos el artículo 184 y 215 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República



con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos **para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas**, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...". (La negrita es del Tribunal).

"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**". (La negrita es del Tribunal).

b. Legal

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 los artículos 27 y 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".

2. Procedimiento de Selección de Contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que atendemos se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, el cual fue el sustento de la entidad para solicitar el servicio y dispone lo siguiente:

"Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el **procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.** Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

...

4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.

...

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.



8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora 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 evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando 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.

...

11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.

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

En este tipo de procedimiento la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos, cuyo criterio de selección será adjudicar al oferente que oferte el precio más bajo y que a la vez cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Así pues, lo esencial del control será determinar si la entidad atendió los criterios señalados en el ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público, conforme el contenido del citado artículo, que es claro al señalar las reglas de verificación y evaluación de las propuestas para estos procedimientos.

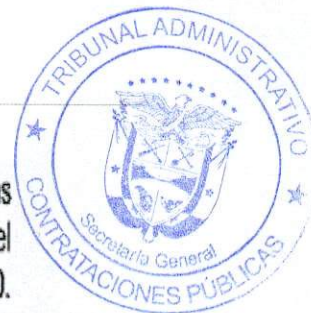
Cobra relevancia también, atender lo establecido en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que se refiere al *Principio de responsabilidades de los servidores públicos*, el cual resalta la responsabilidad de los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista al momento de desempeñar sus funciones, tratándose en este caso de los integrantes de comisiones, advirtiéndole que los mismos están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos.

En esta ocasión nos referiremos al papel o competencias de las Comisiones Técnicas, a lugar que el informe de los comisionados influyó en la decisión de la entidad.

3. El Informe de la Comisión Verificadora

Los miembros de la Comisión Verificadora debidamente designados para este acto público, una vez instalados procedieron a verificar primeramente la propuesta del proponente **Fire Protection, S.A.**, quien ofertó el precio más bajo por el monto de ciento setenta y seis mil cuatrocientos con once centésimos (B/. 176,004.11). (Ver fojas 925-928 Tomo III del expediente administrativo).

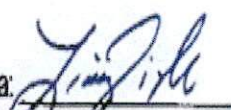
Los comisionados luego de revisar la documentación que ésta aportó, determinaron que cumplió con todos los requisitos establecido en el pliego de cargos, recomendando la adjudicación del presente acto público mediante Informe de la Comisión Verificadora, de fecha 08 de agosto de 2023, debidamente publicado en el sistema electrónico. Veamos:



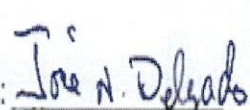
Luego de revisada la propuesta del proponente, **FIRE PROTECTION, S.A.**, quien presentó el precio más bajo, cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos; de acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. **RECOMENDACIONES:** De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente **FIRE PROTECTION, S.A.** debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 8 día(s) del mes de agosto de 2023.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: Irving Díaz
Cédula: 9-717-251

Firma: 
Nombre: Edith Duarte
Cédula: 8-765-2225

Firma: 
Nombre: José Delgado
Cédula: 7-98-405

Respecto al funcionamiento de la Comisión Evaluadora o Verificadora, la normativa constituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, señala lo siguiente:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

...

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.



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

De lo anterior se deduce que, conforme a su ejercicio profesional idóneos en el objeto de la contratación, el Informe de la Comisión debe contener una debida motivación, que sustente las razones por la cual forja su recomendación, teniendo el deber de aplicar los criterios de evaluación contenido en el pliego de cargos, a fin de indicar en su análisis los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que la propuesta recomendada en su dictamen se ajusta al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por la entidad.

Así pues, que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que, no es más que el de la satisfacción del interés público; pues en todo caso, los informes de las comisiones pueden ser de mera preparación de la adjudicación, cuando verifican si se han presentado o no determinados documentos exigidos en el pliego de cargos; o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar, cuando emiten opiniones científicas y altamente especializadas sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

a. Naturaleza jurídica de las comisiones, ser órganos de control técnico de los bienes, obras o servicios ofertados

En nuestro derecho precontractual se establece que las Comisiones Verificadoras o Evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar, y es en base a esa razón esencial, que la ley prohíbe a cualquier persona, sin esos conocimientos científicos o técnicos concretos, que brinden su parecer o modifique dicho dictamen.

En torno a lo anterior, se deduce que la actual controversia planteada por el recurrente, gira precisamente respecto a la evaluación del contenido técnico comprendido en los documentos del bien ofertado por la propuesta de menor precio; más que de la evaluación formal o relacionada a los documentos exigidos. En otras palabras, la objeción fundamental planteada por el recurrente, se detuvo en las características técnicas de los bienes para el reemplazo, suministro e instalación (sistema de detección de alarma contra incendio); es decir que, la discusión fue respecto al objeto de la potencial contratación.

Luego de reconocer la naturaleza del informe de comisión, responsablemente esta instancia administrativa continúa con el examen de las piezas procesales, en atención al *Principio de Motivación*.

4. El Acto Administrativo Impugnado

El acto administrativo acusado es la Resolución ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, por la cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista al proponente Fire Protection, S.A., por la suma de ciento setenta y seis mil cuatro balboas con once centésimos (B/. 176,004.11), sustentado en el Informe de la Comisión Verificadora, publicado en el sistema electrónico el 08 de agosto de 2023, quienes valoraron que dicha propuesta cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos. Veamos un extracto:



RESUELVE:

PRIMERO: ADJUDICAR la Licitación Pública No. 2022-1-10-0-08-LP-468786, a la empresa **FIRE PROTECTION, S.A.**, por el monto de **CIENTO SETENTA Y SEIS MIL CUATRO BALBOAS CON 11/00 (B/.176,004.11)**.

SEGUNDO: ORDENAR que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: ADVERTIR que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 37 y 41 numeral 9 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005; Artículos 58 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con los artículos 95 y 132 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que regula la contratación pública.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


MGTR IDAIRA M. JULIO ORTEGA
Subdirectora Nacional de Compras

RR/BB

No obstante, el 06 de septiembre de 2023, tal decisión fue objeto de impugnación, por parte del proponente Movialarm, S.A., quien ofertó el segundo precio más bajo, advirtiendo incumplimientos sobre las especificaciones técnicas del objeto ofertado por la propuesta de menor precio; alegando que la entidad no atendió los presupuestos para la selección del contratista, expresados en la norma de contrataciones públicas.

En tanto, de la postura de los comisionados en este caso, aparentemente, entienden que su labor como colaboradores expertos de los entes de control de la contratación pública, se centró en la constatación formal de requerimientos del pliego de cargos. Ahora bien, siendo que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten, en observancia al *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, corresponderá el estudio de los hechos discutidos, en torno a los incumplimientos argumentados por el recurrente, ya que representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho.

5. Posición argumentativa-jurídica del Tribunal

Respecto a la propuesta presentada por el proponente Fire Protection, S.A., quien ofertó el precio más bajo (B/. 176,004.11), los miembros de la Comisión Verificadora determinaron que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos (*Informe de Comisión Verificadora del 08 de agosto de 2022, visible en el portal electrónico de PanamaCompra*). En tanto la empresa recurrente (Movialarm, S.A.) cuestiona dicha valoración que realizaron los señores comisionados, advirtiendo ciertos incumplimientos observados sobre las especificaciones técnicas



del objeto contractual que la misma aportó.
Por su parte, la empresa recomendada para la adjudicación del acto público, en calidad de tercero interviniente, en su defensa cuestiona cada uno de los incumplimientos impugnados, advirtiendo que su propuesta si cumple con el pliego de cargos por lo que solicita se mantenga los efectos del acto de adjudicación.

Sobre la base de estos planteamientos, es menester dirigirnos a las actuaciones publicadas en el sistema electrónico y el expediente administrativo, específicamente sobre los puntos objetados, tal como se expone a continuación:

a. Objeto Contractual

Para la descripción del bien requerido, dentro de las especificaciones técnicas preestablecidas en el pliego de cargos, la entidad se refirió al reemplazo para suministro, instalación y puesta en marcha del sistema detección alarma contra incendio tipo direccional para el Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos. Veamos:

Especificaciones técnicas						
Bien/Servicio/Obra seleccionados						
R	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	SES
1	46171604	Sistemas de alarma	1	Unidad	REEMPLAZO PARA SUMINISTRO, INSTALACION Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DETECCION ALARMA CONTRA INCENDIO TIPO DIRECCIONAL DEL HOSPITAL IRMA DE LOURDES TZANETATOS EN LA 24 DE DICIEMBRE	—

Siendo que el alcance del trabajo, claramente se estableció en el Capítulo III sobre las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, señalando los requerimientos técnicos para mantener el sistema de incendio, cuyos equipos propuestos deben garantizar la protección del edificio en su totalidad, el cual hace parte también del pliego de cargos en su conjunto; por ende, todos los participantes debieron apegarse a las condiciones técnicas descritas en el pliego de cargos, cuyas ofertas deben proponer como mínimo esos niveles de calidad requerido, entendiendo que se trata del sistema de alarma contra incendio.

Ciertamente, las especificaciones técnicas ubicadas en el sistema electrónico, constituyen las características objetivas, técnicas y de calidad¹ del objeto o bienes que se pretende contratar para satisfacer una necesidad de la entidad, cuyos términos de referencia fueron encaminados a los parámetros requeridos para la selección del contratista, los cuales sirvieron de guía para que los proponentes presentaran sus propuesta acorde a lo solicitado; y en este caso en particular, la entidad determinó el cumplimiento de los requisitos exigidos en el pliego de cargos, considerando prudente la adjudicación a la propuesta de menor precio, para el reemplazo, suministro e instalación del objeto contractual.

b. Resultado del análisis sobre las especificaciones técnicas de los participantes

Conforme las reglas de la Licitación Pública, consagrado en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, la función de los señores comisionados se fundamenta justamente en un proceso valorativo que conlleva un examen integral del contenido sustancial de toda la documentación aportada por los proponentes; es decir, va más allá de un

¹ Ver Artículo 57 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022.



simple cotejo de documentos, apegado a lo que demanda el pliego de condiciones, cuya opinión y recomendación técnica es un instrumento utilizado de mera preparación de la adjudicación, y justamente ha sido la propia comisión, amparada por la facultad que la ley le otorga, la cual dispuso su recomendación sobre quien debió recaer la adjudicación.

No obstante, frente a los aludidos incumplimientos abordado por el recurrente, en contraste con la postura afirmada por los distinguidos comisionados en su informe respecto a la recomendación de adjudicar a la propuesta de menor precio, podemos entender que el cuestionamiento sustancial del Recurso de Impugnación **giró precisamente respecto al contenido técnico de la propuesta con el precio más bajo**, tal como fue expuesto en el punto II de esta resolución.

En el caso en particular, el objeto de contratación se refirió a la puesta en marcha del *sistema detección alarma contra incendio*, por lo que dichos bienes a reemplazar, suministrar e instalar debieron apegarse a las especificaciones técnicas descritas en el pliego de cargos (Capítulo III sobre las especificaciones técnicas), cuya constancia en el sistema electrónico se visualiza que se tratan de requerimientos técnicos especializados cuyos bienes deben comprender tales exigencias para la etapa contractual.

Fundado en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 147 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, este Tribunal con el fin de dilucidar las afirmaciones de las partes, como medio probatorio consideró procedente la asistencia de profesionales idóneos en el objeto de la contratación, para que expresaran su criterio en cuanto a la validez de las propuestas técnicas de los participantes, en relación a las especificaciones técnicas ubicadas en el expediente electrónico del acto público, a fin de sustentar o no el pronunciamiento de la entidad; cuya verificación de los requerimientos nos colaboró institucionalmente la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).

Ante este escenario, es prudente resaltar los resultados del nuevo análisis de los puntos técnicos de cada propuesta, como prueba requerida por este Tribunal, el cual arribó a la siguiente conclusión:

"El equipo propuesto por el proponente con el precio más bajo, Fire Protection, S.A., ofrece una tecnología superior a la solicitud del pliego de cargos, ...La ganancia visual que ofrece la tecnología, ofrece al operativo información valiosa para su operación, ...Según los hallazgos en los manuales provistos y la interpretación de los mismos, el equipo propuesto cumple con los requerimientos del pliego de cargos..."² (Lo subrayado es del Tribunal).

De las deducciones del informe plasmado por el profesional idóneo encargado de la prueba requerida, se confirma que lo ofertado por el proponente con el precio más bajo satisface las necesidades de la entidad, puesto que de lo anterior ha quedado demostrado que la documentación verificada fue aportada conforme los requerimientos y exigencias técnicas del pliego de cargos, siendo que en este caso consideramos que las razones expuestas de incumplimiento por parte del recurrente pierden todo sustento para desestimar la propuesta con el menor precio.

Es así que, en contra posición a lo manifestado por el recurrente, y apoyado en el resultado a la prueba de informe requerida por este Tribunal nos queda claro que la empresa beneficiada con la adjudicación cumplió las exigencias técnicas del pliego

² Ver pregunta No. 5 del Informe del 4 de octubre de 2023, ubicado a foja 097-109 del expediente del Tribunal.



de cargos.

Tengamos presente que la prioridad de la administración en toda contratación pública se enfoca en la satisfacción de las necesidades públicas, siendo que el factor objetivo de la selección de contratista, es obtener un determinado servicio, bien u obra, en atención a los requerimientos exigidos en el pliego de cargos, cuyo 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, lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

En este caso, es menester señalar que a nuestro juicio quien acciona la vía recursiva debe probar fehacientemente sus alegaciones a objeto de obtener en derecho un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo motivaron a interponer el Recurso de Impugnación, así como lo advierte nuestra legislación cuando sostiene que la carga de la prueba recae en aquel que alega el hecho.

Puesto que en un Estado de Derecho la administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, indistintamente de la postura o criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o peor aún, la arbitrariedad, de manera tal que la administración solo puede exigir el cumplimiento de aquellos requisitos exigidos en el pliego de cargos y las normas legales.

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley 22 de 2006, en relación al Principio de igualdad de los proponentes, indica lo siguiente:

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.
2. Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.
4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratistas tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías.” (Lo subrayado es del Tribunal).

Justamente los postulados del *Principio de Eficacia*, enuncia que los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados³; y en el caso que nos ocupa, el propósito del procedimiento de

³ Ver artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.



selección de contratista es el logro de los fines estatales, a través de la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, por ello consideramos que lo antedicho, no vulnera la ley y tampoco incide en la validez o la valoración de la conveniencia para el Estado de la propuesta con el precio más bajo.

Finalmente, luego de estas consideraciones, continuamos entonces con el análisis de la propuesta de menor precio, a fin de determinar si cumplió o no con todos los requisitos del pliego de cargos.

c. Análisis de la propuesta de menor precio

La propuesta de menor precio, beneficiada con la adjudicación del acto público, fue presentada por el proponente **Fire Protection, S.A.**, por el monto de ciento setenta y seis mil cuatro balboas con once centésimos (B/. 176,004.11). (Ver fojas 571-724 del expediente administrativo).

La documentación que acompañó su propuesta se ubicó en el sistema electrónico *PanamaCompra* y en el expediente administrativo, en donde se constató de los archivos adjuntos en formato pdf, que correspondieron con la presentación de todas las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, así como lo exigido en el apartado de "Otros Requisitos". Veamos:

Documentos Adjuntos

1. REGISTRO PUBLICO.pdf Poder de Representación - Ced Rep Leg - Ced Apod.pdf Paz y Salvo Fire Pro Julio - agosto.pdf Medidas de Retorsion.pdf Idoneidad de la Junta Técnica.pdf 7. AVISO DE OPERACIONES.pdf Incapacidad para Contratar.pdf Principios de Sostenibilidad.pdf Pacto de Integridad Consolidado.pdf Cédulas de Identidad Personal.pdf 14. Deslase de Actividades.pdf 15. EXPERIENCIA DEL PROPONENTE Consolidado.pdf 16. Experiencias Profesional Responsable - Instalador Consolidado.pdf 17. LICENCIA DE OPERACION.pdf 13. Idoneidad del Responsable Denis Rodriguez .pdf 18. Fire Protection Certificación Canal 24-07-2023.pdf 19. Componentes del Proyecto Consolidado.pdf 20. CARTA DE REFERENCIA.pdf 21. Fire Protection Certificación equipos nuevos 24-07-2023.pdf 22. Fire Protection Certificación garantía 24-07-2023.pdf 23. Fire Protection Certificación Canal 24-07-2023.pdf paz y salvo digital 20230801 ago.23 FirePro.pdf

Por otro lado, en cuanto a las especificaciones técnicas del bien ofertado por este proponente, del caudal probatorio que reposa en el sistema electrónico, como resultado de la verificación realizada por el personal idóneo de la UTP conforme los requerimientos técnicos exigidos por la entidad, se determinó que cumplió con todos los requerimientos técnicos establecidos en el pliego de cargos; es así que coincidimos que lo ofertado por dicha empresa, satisface las necesidades de la entidad, tal como se concluyó y, por ende, resulta ser merecedora de la adjudicación de este acto público.

En base a lo anterior, debemos señalar que esta colegiatura no comparte los incumplimientos advertidos por el recurrente, respecto a la propuesta de menor precio, puesto que quedó demostrado que la documentación fue aportada conforme los requerimientos y exigencias técnicas del pliego de condiciones; especialmente que así fue determinado en la prueba de informe remitido por el personal idóneo en el objeto contractual.

En aplicación a los postulados de transparencia, como medios de resguardo de la actuación administrativa, toda entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al



procedimiento ceñido en las normas, y si considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la Ley, adjudicará el acto público de selección de contratista.

Recordemos que, en este tipo de procedimiento, la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos, tal como fue en este caso; cuya declaratoria de adjudicación se encuentra regulada en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, el cual dispone lo siguiente:

“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).

En tal sentido, despejadas las presuntas contradicciones en esta causa, en torno al cumplimiento del pliego de cargos, esta colegiatura se aboca a emitir su pronunciamiento a favor de la empresa con el precio más bajo, en base a las razones ya motivadas.

6. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro análisis deliberativo, cabe agregar que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, permitiendo a la administración la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar. Por lo que, en este sentido, este Tribunal actúa en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña, de asegurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación.

La normativa vigente establece entre las obligaciones de las entidades contratantes, a cumplir con las normas, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, señalando lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección



General de Contrataciones Públicas.

2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

...". (El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, resaltamos 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*, tipificado 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).

Ahora bien, en atención a las apreciaciones desarrolladas, esta instancia administrativa es de la opinión de que no existe mérito para revocar los efectos de la resolución impugnada, por lo que arriba a la conclusión que lo procedente en el caso que nos ocupa es **confirmar** la Resolución ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, 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. (Lo resaltado es nuestro).

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 reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución ADENL/DNC/L22-295-2023-D.C. del 22 de agosto de 2023, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-08-LP-468786, al proponente **FIRE PROTECTION, S.A.**, por la suma de ciento setenta y seis mil cuatro balboas con once centésimos (B/. 176,004.11).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.89B77223, expedida por Assa Compañía de Seguros, S.A. el 05 de septiembre de 2023, por el límite máximo de responsabilidad de dieciocho mil balboas (B/. 18,000.00), según diligencia de consignación que reposa a folio 023 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL el expediente administrativo contentivo del Procedimiento de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-08-LP-468786, el cual consta de tres (3) tomos conforme el Informe de Trámite que reposa a fojas 073-074 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.166-2023, 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 y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado
 digitalmente por [F]
ARANDA NOMBRE ARANDA
RIOS JOSE RIOS JOSE
ALEXANDER - ID ALEXANDER - ID
 2-708-758
ID 2-708-758 Fecha: 2023.10.11
 13:30:24 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

