



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 177-2023

RECURRENTE: SOLUCIONES AMBIENTALES
INTEGRADAS, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, emitido por el Ministerio de Salud – Departamento de Compras (Regional de Salud de Bocas del Toro), mediante el cual se adjudica el acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 214-2023-Pleno-TACP 19 de octubre de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas 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 presentados en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista;

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El día 18 de agosto de 2023, el Ministerio de Salud – Departamento de Compras (Regional de Salud de Bocas del Toro) [MINSA], convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, concerniente al "R-287 MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y PREVENTIVO- PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES".

El precio de referencia establecido para ese acto público fue de dieciséis mil cincuenta balboas (B/. 16,050.00) y se dispuso como fecha para la presentación de propuestas el día 24 de agosto de 2023, hasta las 1:00 p.m.

Según lo dispuesto en el Acta de Apertura No. 038 de 24 de agosto de 2023, publicada ese mismo día en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", en el acto público participaron dos (2) proponentes, a saber:

Proponente	Oferta
SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.	B/. 16,050.00

ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ



De la lectura del acta de apertura previamente señalada —en la foja No. 3— se colige una observación realizada por los servidores públicos suscriptores de dicho documento, en donde se señala que la certificación de idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura presentada por la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, tiene una vigencia de ciento ochenta (180) días y fue expedida el día 25 de enero de 2023.

Posterior a ello, el **MINSA** publicó el día 07 de septiembre de 2023, dos (2) documentos en el “PanamaCompra”, a saber: (i) el acto administrativo impugnado (Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, mediante el cual, el **MINSA**, dispuso adjudicar el acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, al proponente **ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**), y (ii) el Acta de Revisión de Requisitos-Especificaciones Técnicas de fecha 06 de septiembre de 2023, suscrito por el Lcdo. Roger López Correa, por el cual se recomendó la adjudicación a favor de **ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**.

Acto seguido, la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, mediante apoderado legal, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal, formal recurso de impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada ese mismo día, en el sistema electrónico de contrataciones públicas.

En virtud de lo anterior, el Tribunal, por medio del magistrado sustanciador, previa verificación de los requisitos contemplados en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, procedió admitir el recurso de impugnación presentado a través de la Resolución No. 151-2023/TACP de 19 de septiembre de 2023 (Admisión), publicada el día 20 de septiembre de 2023, en el portal “PanamaCompra”.

Del recurso de impugnación presentado por la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, se dio traslado a la entidad licitante (**MINSA**), a fin de que rindiera un informe de conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131; mismo que fue rendido y publicado por esa entidad el día 27 de septiembre de 2023, según consta en el portal electrónico “PanamaCompra”.

Por último, cabe destacar que, en la presente encuesta, no hubo comparecencias en interés de la Ley o en interés particular, dentro del término de tres (3) días hábiles, señalado en la parte resolutive del acto de admisión del recurso en estudio.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

La empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, en su escrito de impugnación, solicita que el Tribunal ordene la revocatoria del acto administrativo de adjudicación (Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 7 de septiembre de 2023), y restituya el derecho que le fue vulnerado por medio de ese acto administrativo, ordenando una nueva verificación de las propuestas presentadas.

En adición a ello, la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, solicita que el Tribunal le adjudique el acto público de selección de contratista No.



2023-0-12-201-01-CM-007131, debido a que, su propuesta, cumple con todos los requisitos tanto técnicos como legales del pliego de cargos.

En lo medular, dicha empresa fundamenta las pretensiones previamente señaladas, en los siguientes hechos y argumentos:

1. En primer lugar, el apoderado legal de la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, señala que el **MINSA** incurrió en violación al debido proceso e infringió el principio de responsabilidad de los servidores públicos y las normas relativas al funcionamiento de las comisiones.
2. Para sustentar dichas infracciones a la ley de contratación pública, el recurrente destaca que, dentro de la propuesta presentada por el adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**), se observa un documento denominado "Listado de Personal Idóneo", el cual, a su criterio, no cumple, satisfactoriamente, el requisito No. 2 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, debido a que, si bien contiene la idoneidad del prenombrado señor **BERNAL SÁNCHEZ** emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, el mismo no se encuentra acreditado o certificado por la empresa Kaeser Compresores Panamá, S. A., para realizar trabajos de mantenimiento y manejo de los equipos de esa empresa, tal como lo establece la ficha técnica del producto ofertado.
3. Asimismo, señala que, el listado de personal idóneo presentada por el adjudicatario, para el cumplimiento del requisito No. 2 de la sección de "Otros requisitos", no cumple a cabalidad las exigencias del pliego de cargos; puesto que, el personal designado para realizar los trabajos de soporte neumáticos, no cuenta con idoneidad, a la vez que no se encuentra acreditado o certificado por la empresa Kaeser Compresores Panamá, S. A., para la realización de los trabajos de mantenimiento y manejo de sus equipos.
4. Aunado a ello, manifiesta que el listado de personal idóneo presentado por el adjudicatario contiene un documento de la empresa Kaeser Compresores, S. A., dirigido a "Estimado Cliente" de cuya lectura no es posible inferir vínculo o relación alguna con el adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**), ni mucho menos referencia o compromiso con el acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.
5. Continúa señalando que, el documento previamente señalado, no cumple, satisfactoriamente, el requisito No. 2 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, puesto que refiere que Kaeser Compresores de Panamá, S. A., cuenta con personal técnico calificado para atender los mantenimientos de sus equipos, presentando, así, un listado de personal autorizado, dentro de los cuales no se encuentra el Sr. **BERNAL SÁNCHEZ** (adjudicatario).
6. En este sentido, arguye que, comoquiera que la propuesta de **ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ** fue presentada a título personal, era de obligatorio cumplimiento que el mismo presentada la idoneidad correspondiente o certificación como técnico calificado de la empresa Kaeser Compresores de Panamá, S. A., para el manejo y mantenimiento de sus equipos, tal como lo establece la ficha técnica de los productos ofertados.



7. Señala además, que no observa vinculación entre el adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**) y la empresa Kaeser Compresores de Panamá, S. A., en ningún documento aportado dentro de su propuesta. Por ello, a criterio del recurrente, la única forma en que el listado de personal idóneo aportado por el proponente puede ser aceptado para los efectos del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, es través de una participación en consorcio o unión temporal, adjuntándose el acuerdo consorcial correspondientes.
8. Por otro lado, el recurrente manifiesta su insatisfacción en relación con el Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 7 de septiembre de 2023, y el Acta de Revisión de Requisitos-Especificaciones Técnicas de fecha 06 de septiembre de 2023, publicados el día 07 de septiembre de 2023, en el "PanamaCompra".

La misma, radica en que, el Acta de Revisión de Requisitos-Especificaciones Técnicas de fecha 06 de septiembre de 2023, señala que la propuesta de su poderdante (**SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**) no cumplió, satisfactoriamente, con el requisito No. 6 de la sección de "Requisitos mínimos obligatorios" del pliego de cargos, por el hecho de que, su certificación de idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tenía una vigencia de ciento ochenta (180) días, siendo que, la misma, fue emitida el día 25 de enero de 2023.

Empero, a juicio del recurrente, el criterio vertido en el Acta de Revisión de Requisitos-Especificaciones Técnicas de fecha 06 de septiembre de 2023, carece de asidero jurídico, en tanto que su registro dentro de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura —para el ejercicio de la ingeniería ambiental— vencía el día 23 de septiembre de 2023; de suerte que, la propuesta de poderdante (**SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**), cumple, satisfactoriamente, todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el **MINSA**, en tiempo oportuno, rindió el informe de conducta requerido por el Tribunal a través de la Resolución No. 151-2023/TACP de 19 de septiembre de 2023 (Admisión); mismo que fue publicado el día 27 de septiembre de 2023, en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

En lo medular, el **MINSA**, inicia su informe realizando un breve recuento de los antecedentes relativos al acto público por contratación menor No. 2023-0-12-201-01-CM-007131. Posteriormente, emite concepto en relación con los argumentos esgrimidos por la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, en su recurso de impugnación.

En primer término, la entidad licitante (**MINSA**), desvirtúa el argumento de la parte actora concerniente a la presunta violación del principio de igualdad de proponentes, manifestando que, tanto el recurrente (**SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**) como el adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**), actuaron como sujetos de derecho en igualdad de condiciones, dentro del precitado acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, en apego a lo dispuesto en el artículo 25 y numerales 3 y 4 del artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



En relación con el argumento sostenido por el recurrente en torno a que la propuesta del adjudicatario no cumplió satisfactoriamente, el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, (vinculado al reproche de que el Sr. **BERNAL SÁNCHEZ** carece de acreditación o certificación de la empresa Kaeser Compresores Panamá, S. A.), el **MINSA** señala que, si bien el prenombrado señor **BERNAL SÁNCHEZ** no cuenta con esa certificación, aportó un listado de quienes son los idóneos autorizados por la empresa Kaeser Compresores Panamá, . S. A, para brindar ese servicio, lo cual «lleva a la conclusión que algunos de los listados, en la certificación suministrados por Kaeser serán subcontratados, por el Sr. Alexis; de otro modo, no las hubiese aportado»¹.

Además, el **MINSA** se opone a lo manifestado por el recurrente señalando que, el listado de personal idóneo del adjudicatario —en donde figura el prenombrado Sr. **BERNAL SÁNCHEZ**, como ingeniero electromecánico—, cuenta con un ayudante general, un ingeniero ambiental y un técnico en salud ocupacional, aportando, asimismo, las idoneidades de estos dos últimos y del consultor a cargo de la propuesta; lo cual no sucede en el caso del listado de personal suministrado por el recurrente, quienes «cuentan con cédulas de identidad personal vencidas y algunas licencias, y de quienes no se aportó las Certificaciones Kaeser, ni una carta de referencia o la certificación suministrado por la empresa de la expediente, que señalan que tiene su personal»².

En adición a ello, destaca que el personal que integra el listado de personal de la parte actora no sólo no está autorizado por la empresa Kaeser Compresores Panamá, S. A., sino que no son idóneos para ejercer sus respectivas profesiones, por mantener sus licencias vencidas al momento de la presentación de la propuesta, siendo un requisito indispensable y no subsanable según el pliego de cargos.

Aunado a ello, pone de manifiesto que la persona suscriptora de la nota contentiva del listado de personal idóneo, no ostenta la representación legal de la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, no cuenta con poder notariado ni tampoco figura dentro del registro de la sociedad respectiva, de generales conocidas en el libelo del recurso de impugnación presentado.

Por otro lado, el **MINSA**, emite una serie de consideraciones en relación con la insatisfacción del recurrente en torno a la descalificación de su propuesta, por el presunto incumplimiento del requisito No. 6 de la sección de “Requisitos mínimos obligatorios” del pliego de cargos.

En síntesis, comparte el criterio vertido por el servidor público —del **MINSA**— que suscribió el Acta de Revisión de Requisitos-Especificaciones Técnicas de fecha 06 de septiembre de 2023, relacionado al incumplimiento del requisito No. 6 de la sección de “Requisitos mínimos obligatorios” del pliego de cargos, como resultado de la presentación de una certificación de inscripción de la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, que se encontraba vencida.

Sostiene, a este respecto, que la certificación aportada por esa empresa para el cumplimiento del requisito No. 6 de la sección de “Requisitos mínimos obligatorios” del pliego de cargos, tenía una validez de ciento ochenta (180) días, de suerte que, al momento de su presentación —24 de agosto de 2023— dentro del acto público

¹ Véase la foja No. 4 del Informe de Conducta emitida por el **MINSA**.

² Op. cit, pág., 5.



No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, la misma se encontraba vencida, habida cuenta que su expedición tuvo lugar el día 25 de enero de 2023.

En definitiva, el **MINSA**, concluye su informe de conducta señalando que el adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**) cumple a cabalidad con los requisitos del pliego de cargos, por lo que es susceptible de su adjudicación. También, sostiene que la entidad licitante actuó en legítimo derecho, amparado por la Ley de contratación pública, en estricto apego de los principios que rigen la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado y que la intención del recurrente ha estado centrada en desacreditar al adjudicatario, con argumentos sin sostén jurídico.

Por lo anterior, el **MINSA**, entre otras cosas, solicita que el Tribunal confirme la decisión de adjudicación contenida en el Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, expedida en favor de **ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**.

IV. ETAPA PROBATORIA

Mediante Resolución No. 067-2023-PLENO-TACP de 5 de octubre de 2023 (Prueba), publicada, ese mismo día, en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", el magistrado sustanciador se pronunció sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por el recurrente.

También, por medio de esa resolución, se ordenó que se practicaran pruebas de oficio con el propósito de esclarecer puntos oscuros o dudosos dentro del proceso, con fundamento en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley de contratación pública.

En efecto, el Tribunal, formuló una serie de preguntas al Ministerio de Salud (**MINSA**), Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (**BCBRP**), Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, con el fin de esclarecer el alcance del requisito No. 2 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, sobre el cual recayeron algunos de los argumentos esgrimidos por la parte actora.

Asimismo, las preguntas realizadas por el Tribunal tenían por objeto esclarecer si, de la lectura de la descripción de los bienes y servicios requeridos, desarrollada por la entidad licitante (**MINSA**) en las especificaciones técnicas del pliego de cargos, era posible identificar al posible idóneo que se requiere para la prestación del servicio objeto del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131. En otras palabras, si del objeto del contrato se podía deducir el tipo de profesional que debían realizar los servicios requeridos.

Conviene recordar, a este respecto, que entre los argumentos esgrimidos por el recurrente se destaca el incumplimiento del requisito No. 2 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, presuntamente incurrido por el adjudicatario del acto público que nos ocupa (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**), habida cuenta que, quienes integran su listado de personal idóneo, no se encuentran acreditados por la empresa productora de los equipos y repuestos que serán utilizados.

A continuación, se expondrán las respuestas del **MICI**, el **BCBRP**, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y de la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, a las preguntas formuladas por este Tribunal.



a. Respuestas del MINSA a las preguntas formuladas por el Tribunal.

Tal como fue esbozado en párrafos anteriores, el Tribunal, consideró pertinente realizar una serie de preguntas al **MINSA** para identificar el alcance de las especificaciones técnicas del pliego de cargos, concerniente al acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.

Las respuestas de dicha entidad (**MINSA**) a las preguntas realizadas por el Tribunal, yacen en la Nota N°. 1263-DSA-SDGSA de fecha 12 de octubre de 2023, publicada, ese mismo día, en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

Así, en primer lugar, el **MINSA**, al ser consultado respecto de cuál es el personal idóneo necesario para la ejecución del servicio objeto de ese acto público, tomando en consideración la descripción de los bienes y servicios realizada por la entidad licitante (**MINSA**), en el documento denominado «**DESCRIPCION**», publicado el día 18 de agosto de 2023, manifestó lo siguiente:

Respuesta: Puede ser Ing. Electromecánico, por la parte eléctrica y mecánica; un biólogo por la parte de estabilización de las bacterias en el sustrato y lodo activados; técnicos y Lic. en Saneamiento y Ambiente con certificados que lo acrediten en mantenimiento y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales; al igual cada uno de los profesionales descritos tiene su respectiva idoneidad para ejercer su profesión libremente en la República de Panamá.

En adición a ello, el Tribunal, estimó pertinente consultar si era posible inferir o deducir, a partir de la descripción de los bienes y servicios realizada en el documento denominado «**DESCRIPCIÓN**», el personal idóneo que se requiere para la ejecución del objeto contractual, concerniente al acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131. Al respecto, esa misma entidad (**MINSA**), externó lo siguiente, respecto de esa pregunta:

Respuesta: la entidad que debe hablar de las idoneidades de los profesionales debe ser la SPIA o el Consejo Técnico respectivo al tipo de profesión, quienes otorgan la idoneidad y dictaminan que puede hacer o no un profesional.

Por otro lado, el Tribunal, consideró propicio preguntar al **MINSA** si, a su criterio, la presentación de un certificado de participación en un determinado curso, emitido por una empresa cuyos equipos y repuestos serán utilizados para la prestación de un servicio como el del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, equivale a la presentación de una idoneidad. Así, el **MINSA**, en su nota de respuesta expuso lo siguiente:

Respuesta: Un certificado se emite cuando la persona que se capacita finaliza el curso, superando las actividades; en cambio, la idoneidad profesional es aquella según la cual una persona cuenta con la suficiente competencia, tanto a nivel de conocimientos como de experiencia, para ejercer una profesión o cargo determinado; por lo tanto, la certificación no se equipara a una idoneidad de un profesional.

Aunado a ello, el **MINSA**, dijo lo siguiente a propósito de la cuarta pregunta formulada por el Tribunal, vinculada a si es necesario que el personal idóneo



designado por los proponentes para la ejecución de un servicio como el del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, se encuentre certificado por la empresa cuyos equipos y repuestos serán utilizados:

Respuesta: Ninguna certificación invalida una idoneidad o capacidad técnica para realizar alguna actividad normada por ley, las certificaciones son especialidades que el profesional toma para enriquecer su conocimiento en la materia.

Por último, el **MINSA**, reiteró, de la siguiente forma, sus respuestas a las preguntas anteriores, al ser cuestionado con relación a si, la ausencia de una certificación expedida por la empresa productora de los equipos y repuestos a utilizarse para la ejecución de un servicio como el del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, podría invalidar una propuesta presentada con motivo de un acto público:

Respuesta: A lo largo del desarrollo de las preguntas anteriores, se ha dado respuesta a esta pregunta.

b. Respuestas del BCBRP a las preguntas formuladas por el Tribunal.

Por su parte, el **BCBRP**, mediante Nota No. DINASEPI-DN-718-2023 de fecha 11 de octubre de 2023, publicada el día 12 de octubre de 2023, en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", dio respuestas a las preguntas formuladas por este Tribunal.

En síntesis, esa entidad (**BCBRP**), manifestó lo siguiente en relación con la primera pregunta formulada por el Tribunal, concerniente a si el servicio de instalación de sistemas neumáticos se encuentre regulado o sujeto a su supervisión:

1. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá a través de la Dirección Nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendio, es la entidad encargada de supervisar todos los trámites y requisitos para la expedición de Licencias, sin embargo, el servicio de instalación de sistemas neumáticos no está dentro las Licencias que otorga el BCBRP; en consecuencia, no está sujeto de regulación o supervisión por parte de nuestra Institución.

Aunado a ello, el **BCBRP**, externó lo siguiente respecto de la segunda pregunta formulada por el Tribunal, vinculada a si, las licencias de soldadura expedidas por esa entidad (**BCBRP**), son útiles para acreditar la idoneidad técnica de una persona para realizar trabajos o tareas enmarcadas en sistemas neumáticos:

2. Las Licencias que emite el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, para soldadura se otorgan sólo a personas naturales, siempre que reúnan todos los requerimientos establecidos para su obtención; a quienes, a su vez, se les exige que, al momento de ejercer dicha actividad, cumplan con las medidas de seguridad. No obstante, la referida licencia no es específica con algún servicios o tarea que involucre sistemas neumáticos.

Asimismo, en respuesta a la última pregunta formulada por el Tribunal, con relación a si la realización de tareas o trabajos de sistemas neumáticos, en la República de Panamá, está sujeto a la obtención/expedición de una idoneidad o licencias por



parte del **BCBRP** y a si las certificaciones que brindan los fabricantes de determinados productos y repuestos son —o no— homologables a una idoneidad académica; el **BCBRP**, manifestó lo siguiente:

3. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, no regula, supervisa, ni otorga licencias para tareas, o trabajos de sistemas neumáticos. En cuanto a las Certificaciones Académicas, son estas un requisito indispensable para la persona que opte por la Licencia de Soldadura, y deben estar debidamente homologadas, por el INADHE, algún colegio público, técnico o privado; reconocido por el Ministerio de Educación.

c. Respuestas de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura a las preguntas formuladas por el Tribunal.

Por otro lado, el magistrado sustanciador, consideró viable realizar una serie de preguntas a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con el propósito de esclarecer si el desarrollo de actividades vinculadas a sistemas neumáticos en la República de Panamá está sujeta —o no—, a la obtención de una licencia o idoneidad, expedida por dicha Junta Técnica.

Las respuestas de ese ente a las preguntas formuladas por el Tribunal, fueron publicadas el día 12 de octubre de 2023, en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra".

Así, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, contestó, positivamente, la primera pregunta realizada por el Tribunal, vinculada a la necesidad de que, quienes desarrollen tareas vinculadas a sistemas neumáticos en Panamá, posean estudios académicos y cuenten con la idoneidad respectiva, expedida por esa misma Junta.

Adicionalmente, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, contestó lo siguiente al ser cuestionada respecto de qué especialidad académica/técnica se requiere para que una persona pueda realizar trabajos enmarcados en sistemas neumáticos:

Respuesta: Se requiere Idoneidad Como:

- Ingeniero Civil
- Ingeniero Mecánico
- Ingeniero Mecánico Industrial
- Ingeniero Electromecánico
- Ingeniero Mecánico Electricista
- Ingeniero Mecatrónico
- Ingeniero Sanitario

Por otro lado, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se pronunció, afirmativamente, respecto de la tercera pregunta realizada por el Tribunal, concerniente a la posibilidad de que una persona con idoneidad en ingeniería electromecánica pueda realizar trabajos enmarcados en sistemas neumáticos.

Igualmente, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, contestó, de forma negativa, a la consulta realizada por el Tribunal, concerniente a si las certificaciones que brindan los fabricantes en favor de sus clientes, a efectos de probar la capacitación en el uso de determinados equipos de su marca, son equivalentes, de alguna manera, a un título de idoneidad.

d. Respuesta de la empresa SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A., a la pregunta realizada por el Tribunal



Por último, la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, emitió concepto en relación con la pregunta formulada por el Tribunal, concerniente a si la persona suscriptora de su listado de personal idóneo (a saber, la Ingeniera Ariana Ferrer), estaba facultada para representarla, legalmente.

Al respecto, en su nota de respuesta a la consulta antes indicada, publicada el día 12 de octubre de 2023, en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", esa empresa (**SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**), externó, en lo medular, lo siguiente:

Claramente LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, establece en la cláusula segunda que actuarán como Profesionales Idóneos Responsables de la Empresa la señora Ariana Ferrer con cédula No. E-8-114230, Ingeniero Ambiental, Idoneidad No. 2013-120-025.

Con base a lo anterior, la señora Ariana Ferrer a la fecha de la presentación de la propuesta, es la autorizada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para representar a la empresa Soluciones Ambientales Integradas S.A. como nuestra Gerente de Proyectos y por lo tanto, suscriptora de la nota contentiva del personal idóneo, tal como lo establece la Cláusula segunda de dicha Resolución.

Todo esto, ya que al estar vigente esta Resolución, dicha nota debe ser firmada por Ariana Ferrer, ya que ella es el Profesional Idóneo Responsable de la Empresa al momento de la presentación de la propuesta, ya que toda responsabilidad técnica en atención al servicio a realizar en representación de SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS S.A., es de responsabilidad de la propia ARIANA FERRER.

Queremos recordar que **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS S.A.** es una sociedad anónima que cuenta de gerentes, jefes, empleados técnicos y administrativos, y Ariana Ferrer es la Gerente de Proyectos del mismo.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de haber resumido las respuestas del **MINSA**, del **BCBRP**, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y de la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, es propicio avocarnos al análisis de fondo de la pretensión planteada por la parte actora, con base en las piezas procesales que reposan en el expediente jurídico y electrónico correspondientes al acto público de selección de contratista No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.

Para ello, se tomarán en cuenta las disposiciones aplicables al presente caso, contenidas tanto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, como en su reglamentación, contemplada en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Si bien las preguntas realizadas por el Tribunal buscaban dar continuidad al proceso de selección de contratista previamente señalado; lo cierto es que, el resultado de las pruebas practicadas, evidencian la necesidad de anular el acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.

Lo anterior por cuanto que, el pliego de cargos estructurado por el **MINSA**, con motivo de ese acto público, carece de reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva. En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las cuales, el Tribunal, arribó a esa conclusión.

a. Algunas consideraciones previas a la resolución de fondo

A lo largo de la presente decisión, hemos hecho un recuento de los argumentos esgrimidos por la parte actora, destinados a que, el Tribunal, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, revoque la decisión de adjudicación contenida en el Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, y adjudique el



acto público de selección de contratista No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, a la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**

Entre las observaciones realizadas por la empresa **SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**, se destaca el presunto incumplimiento del requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, incurrido por el adjudicatario (ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ), derivado de la no presentación de un certificado que acredite que su personal idóneo se encuentra capacitado por la empresa Kaeser Compresores, S. A., cuyos equipos y repuestos fueron ofertados para la ejecución del servicio de mantenimiento correctivo y preventivo de la planta de tratamiento de aguas residuales

Para los efectos de la presente resolución, conviene traer a colación el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, cuyo incumplimiento, el recurrente (**SOLUCIONES AMBIENTALES INTEGRADAS, S. A.**), le endilga a la propuesta del adjudicatario (**ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**). Así, se observa que, el requisito en mención señala, expresamente, lo siguiente:

2 Presentar listado del personal idóneo para este proyecto, basado en el pliego de cargos, firmado por el representante	No
---	----

Tal como fue indicado en la Resolución No. 067-2023-PLENO-TACP de 5 de octubre de 2023 (Prueba)³, el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, impuso —a los proponentes— el cumplimiento de dos (2) aspectos fundamentales, a saber: (i) por un lado, el hecho de que, el personal idóneo designado por los proponentes con motivo del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, corresponda a lo dispuesto en el pliego de cargos, y (ii) por otro lado, el hecho de que, ese mismo listado, se encuentre firmado por el representante legal del proponente.

Empero, como se observa, el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, si bien exige la presentación de un listado de personal idóneo para la ejecución del servicio objeto del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131; no especifica quiénes o qué tipo de profesionales deben integrar dicho listado.

Además, en esa misma resolución de pruebas⁴, se dispuso que, el contenido del requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, sugiere una remisión implícita al pliego de cargos adjunto —en particular, a la descripción de los bienes y servicios realizada por el **MINSa**, en el documento denominado «**DESCRIPCIÓN**», habida cuenta que, el mismo, sólo señala que el listado de personal idóneo debe estar «basado en el pliego de cargos», sin identificar, a plenitud, los profesionales idóneos requeridos para los efectos del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131.

Por ello, se consideró pertinente consultar a la Dirección General de Salud Pública del **MINSa** —en su calidad de autoridad competente en materia de tratamiento de aguas residuales— qué personal idóneo podría requerirse para ejecutar el servicio correspondiente al acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, tomando en cuenta la descripción de los bienes y servicios realizada por la entidad licitante (**MINSa**), en el documento denominado «**DESCRIPCIÓN**».

³ Véase la foja No. 10 de la Resolución No. 067-2023-PLENO-TACP de 5 de octubre de 2023 (Prueba), publicada, el día 05 de octubre de 2023, en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”.

⁴ Ídem.



En este sentido, el **MINSA**, en su nota de respuesta a las preguntas realizadas por el Tribunal, además de dar luces respecto del alcance de los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente al acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, brindó información útil para la resolución de la presente encuesta, en tanto que nos ha permitido arribar a la siguiente conclusión: el pliego de cargos elaborado por la entidad licitante, carece de reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole para asegurar una escogencia objetiva.

Lo anterior, por cuanto que, la respuesta del **MINSA** a la primera pregunta formulada por el Tribunal⁵, denota la existencia de discrepancias entre los profesionales que conforman los listados de personal idóneo presentados por los proponentes dentro del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, para el cumplimiento del requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, y los profesionales que, a criterio de esa entidad pública (Dirección General de Salud Pública del **MINSA**), son necesarios para prestar un servicio como el del acto público que nos ocupa.

En concreto, los profesionales idóneos que, a criterio de la Dirección General de Salud Pública del **MINSA**, son necesarios para la ejecución del servicio objeto del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, distan de los profesionales que conforman los listados de personal idóneo presentados por los proponentes, en la medida que, estos últimos documentos carecen de personal capacitado en biología y técnicos o licenciados en saneamiento y ambiente con certificaciones que acrediten su experiencia en mantenimiento y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Huelga señalar que las discrepancias entre el personal idóneo designado por los proponentes para la ejecución del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, y aquel que, según el **MINSA**, es necesario para la ejecución de un servicio como el de ese acto público, surgen como resultado de las falencias en que incurrió la entidad licitante (**MINSA**) al momento de estructurar el pliego de cargos; es decir, dichas falencias no son imputables a los proponentes, sino que obedecen a la mala elaboración del pliego de cargos bajo análisis.

En otros términos, la vaguedad e imprecisión del listado de especialidades o idoneidades del personal requerido, ha dado por resultado que los proponentes hayan adoptado **su propia y subjetiva interpretación de las necesidades institucionales.**

b. Sobre la importancia de establecer —en los pliegos de cargos— reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole

Por ello, todo apunta a que, la entidad licitante, debió especificar en el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos, los profesionales que debían integrar los listados de personal idóneos a ser presentados en el marco del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131; ello, para garantizar que quienes desearan participar en ese acto público pudieran confeccionar ofrecimientos objetivos, justos, claros y completos, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

⁵ Véase la foja No. 6 de la presente resolución.



Adicionalmente, consideramos que, el pliego de cargos relativo al acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, contraviene el numeral 8 del artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual mandata entre otras cosas, que las entidades licitantes dispongan «los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa».

Y es que, una parte esencial de los pliegos de cargos relativos a la contratación pública guarda relación con la determinación de las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras que se pretenden adquirir, las cuales deben contener «toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista correspondiente, de forma eficiente y enfocada en adquirir [...] el mejor beneficio [para el Estado] por el valor a contratar».

Ello, sin perder de vista que «[l]a inclusión en el pliego de cargos de especificaciones técnicas correctas, completas y ajustadas a estándares de calidad, evitará la recepción de propuestas de bienes, servicios u obras que no cumplan con la finalidad de la contratación»⁶.

Así las cosas, la entidad licitante (**MINSA**), al no especificar —en el requisito No. 2 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos— los profesionales que debían integrar los listados de personal idóneos a ser presentados con motivo del acto público No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, además de infringir el artículo 57 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en el sentido de no contemplar «toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista», posibilitó la recepción de propuestas incompletas e incompatibles con la finalidad de la contratación pública.

Todo lo anterior, pone de manifiesto la importancia o trascendencia que ostenta el pliego de cargos en la contratación pública, el cual, ha sido considerado como un instrumento jurídico fundamental al momento de la ejecución de los servicios, obras o bienes requeridos por las entidades públicas⁷.

Dicha importancia o trascendencia radica en que, de él, se derivan los derechos y obligaciones de las partes; siendo, además, el instrumento jurídico al cual se acude para la resolución de las cuestiones que se suscitan tanto en el marco de la licitación pública como durante la ejecución del contrato público respectivo⁸.

A mayor abundamiento, en el derecho comparado, es basta la doctrina que desarrolla lo concerniente al deber que tiene la administración pública de elaborar pliegos de cargos que contengan reglas claras, justas y completas que permitan la presentación de ofrecimientos de la misma índole y que aseguren la escogencia objetiva de los contratistas⁹.

De ahí que no pueden aceptarse, en los pliegos de condiciones, términos de referencia que consagren como requisitos habilitantes o criterios ponderables, cláusulas, disposiciones o factores que no permitan medir o evaluar, sustancialmente, el mérito de una propuesta frente a las necesidades concretas de la administración, toda vez que ello contraría principios de la contratación pública¹⁰.

⁶ PANAMÁ, Artículo 57 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

⁷ DROMI, Roberto (1995): *Licitación pública* (Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, segunda edición).

⁸ Ídem.

⁹ Consejo de Estado de Colombia, Sentencia (11/11/2009). Magistrado ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia 1996-02254.

¹⁰ Ídem.



c. Decisión final

Por las razones previamente señaladas, lo jurídicamente procedente es anular el acto público de selección de contratista, con fundamento en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020; los cuales establecen respectivamente, que son causales de nulidad absoluta «los actos [...] que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido», y que el Tribunal, 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 anterior, por cuanto que, la estructuración del pliego de cargos concerniente al acto público de selección de contratista No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, desatendió los artículos 27 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2023; así como el artículo 57 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Por lo anterior, exhortamos a la entidad licitante (**MINSA**), a que, en los procesos de selección de contratista que, en adelante, se disponga a convocar; se sirva atender los principios y normas que rigen la contratación pública, en especial aquellas relativas a la estructuración y elaboración de los pliegos de cargos.

Además, reiteramos lo señalado en párrafos anteriores, con relación a que, los pliegos de cargos deben contener reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole.

Así mismo, se echa en falta, por la deficiente redacción del pliego de cargos, de las debidas coordinaciones entre el regulador: el **MINSA** (sede central) y la regional del mismo ministerio ubicada en la bella provincia Bocas del Toro.

Y es que, estamos seguros de que, de haberse armonizado el pliego, con las directrices del **MINSA**, no se habría incurrido en la nulidad que hoy declaramos, y sobre todo, se le habría ahorrado a la Administración y a los proponentes gastos económicos y retrasos en tiempo, que dado el avance del año fiscal, son irreparables.

VI. CONCLUSIÓN GENERAL

Por último, es preciso señalar que, a la luz del precitado artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, las entidades contratantes tienen el deber de acatar lo resuelto por el Tribunal en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.

Ello, no sin antes ordenar la devolución inmediata de la fianza consignada por el recurrente, con fundamento en el artículo 245 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, y dejar por sentado que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, 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.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. 037 del 07 de septiembre de 2023, emitido por el **MINSA** – Departamento de Compras (Regional de Salud de Bocas del Toro), mediante el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, al proponente **ALEXIS ELIECER BERNAL SÁNCHEZ**, por la suma de trece mil novecientos ochenta balboas (B/. 13,980.00).

SEGUNDO: ANULAR el procedimiento de selección de contratista No. 2023-0-12-201-01-CM-007131, celebrado por el **MINSA** – Departamento de Compras (Regional de Salud de Bocas del Toro), concerniente al “**R-287 MANTENIMIENTO CORRECTIVO Y PREVENTIVO-PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES**”, con precio de referencia de dieciséis mil cincuenta balboas (B/. 16,050.00), en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

TERCERO: ORDENAR la devolución de Fianza de Impugnación consignada a través de Cheque de Gerencia No. 000035389 de 16 de septiembre de 2023, expedido por el Banco General, por la suma de mil seiscientos cinco balboas (B/. 1,605.00), según Diligencia de Consignación No. 151-2023 de 18 de septiembre de 2023, visible a folio 028 del expediente jurídico de este Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”; notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en dicho sistema.

QUINTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y que, 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. 177-2023, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

