



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 075-2024

RECURRENTE: TOMAS RAMIRO HOOPER QUINTERO.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 004 del 23 de abril de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por compra menor No.2024-0-07-11-15-CM-058701, emitido por el Ministerio de Educación-Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste (I.P.T. Fernando de Lesseps).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 092-2024-Pleno/TACP 24 de mayo 2024 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:

1. El 5 de abril de 2024, el Ministerio de Educación-Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste (I.P.T. Fernando de Lesseps), en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "*PanamaCompra*", Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por compra menor No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, para el servicio de "*Menú para 141 estudiantes de bienestar estudiantil del colegio en un periodo de seis meses*" (sic).
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para 11 de abril de 2024, hasta las 12:00 pm, y su consecuente apertura a las 12:01 pm.



3. Para el 23 de abril de 2024, se observa en sistema electrónico *PanamaCompra*, “Cuadro de Propuestas Presentadas”, en el que se describe la participación de cuatro (4) proponentes para este acto en el siguiente orden de precios:

Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Restaurante Luccia	B/.41,736.00
2	Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón	B/.42,300.00
3	Tomas Ramiro Hooper Quintero (Inversiones ATA)	B/.42,435.36
4	Gabriel CC	B/.44,838.00

4. Mediante el Cuadro de Cotizaciones 004 de 23 de abril de 2024, publicado en el sistema electrónico “*PanamaCompra*”, el 25 de abril de 2024, la entidad adjudicó el acto público a Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón, por el monto de cuarenta y dos mil trescientos balboas (B/. 42,300.00). (Ver foja 007 del expediente del Tribunal).
5. El día 6 de mayo de 2024, la licenciada Delia Moreno Rengifo, actuando en representación judicial del señor Tomas Ramiro Hooper Quintero, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, recurso de impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones 004 de 23 de abril de 2024.
6. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°059-2024/TACP de 7 de mayo de 2024 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 8 de mayo de 2024.
7. Del recurso, se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 029 a foja 031 del expediente jurídico).
8. El 13 de mayo de 2024, la entidad publicó en “*PanamaCompra*”, informe de conducta, suscrito por el director del I.P.T. Fernando Lesseps, Wenceslao Arauz M. (Ver de foja 045 a foja 046 del expediente jurídico).
9. Posteriormente, fue presentado ante la Secretaría General de este Tribunal, el 15 de mayo de 2024, mediante nota IPTFDL-257-2024 de 14 de mayo de 2024, expediente administrativo conformado por un tomo de 103 fojas útiles (ver de foja 078 a foja 079 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

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

1. En el acto impugnado, señalo el actor que, existen sendas violaciones respecto a la evaluación de las Condiciones Especiales del pliego de cargos, a causa de las omisiones y arbitrariedades cometidas por la entidad.
2. En esa vía, algunos de los proponentes, incluyendo al que resultó adjudicado, Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón (segundo precio económico), no



cumplieron con los requisitos mínimos exigidos en el pliego de cargos, para el acto público No. 2024-0-07-11-15-CM-057924, amén de que no no eran susceptibles de subsanación.

3. Enfatizó, el Acta de Adjudicación publicada por la entidad, textualmente dice: “que conforme al procedimiento se verificó la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón, además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado” (sic); sin embargo, el recurrente, denunció esta información de espuria, ya que a su parecer, al revisar íntegramente la propuesta mencionada, es más que evidente la falta de los documentos solicitados.
4. Entre los documentos que presentó el señor Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón, en el “PanamaCompra”, se observan: paz y salvo de la Caja del Seguro Social; certificación de paz y salvo de la DGI; Aviso de Operación; cédula; cotización manuscrita. En sentido contrario, no se presentaron en la propuesta: la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión; Incapacidad Legal para Contratar; Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad; Pacto de Integridad.
5. Por otro lado, denunció que el Aviso de Operación presentado por el señor Jhonatan Castillo Pinzón, describe actividades que no guardan relación con el objeto contractual, ya que el servicio solicitado por la entidad es de elaboración de comidas para 141 estudiantes de bienestar estudiantil, más, en el Aviso de Operación, se detallan actividades de: venta al por menor de pan y productos de panaderías; venta al por menor de productos de confitería; venta al por menor de lácteos y huevos, Venta al por menor de frutas y verduras, entre otras.
6. Igualmente, señaló que, en el “Acta de Adjudicación”-como lo denominó la entidad-, se enunció que la adjudicación se fundamentó en la aplicación la “ley de localidad” (sic), ya que el adjudicatario mantiene un contrato vigente con el kiosco del colegio, lo que el actor refutó indicando que, el principio de localidad es aplicable siempre y cuando, se cumplan con todos los requisitos del pliego de cargos y el participante seleccionado obviamente no reúne estas exigencias.
7. Acorde con los preceptos legales del numeral 3 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006, refirió que, es obligación de la entidad seleccionar al contratista de forma objetiva y justa, ciñéndose a lo previamente establecido en el pliego de cargos, por ende, las actuaciones de cada interviniente deben estar revestidas de los principios de: transparencia, responsabilidad, eficacia, publicidad, debido proceso e igualdad de proponentes.
8. A su criterio, la selección de las propuestas no debe restringirse únicamente a la oferta de menor precio, sino que además es importante para este tipo de actos, que se evalúen con mayor atención otros aspectos como lo son los requisitos, que, en ocasión de este acto, no eran subsanables. Esto, con la intención de promover una competencia justa.
9. En otro orden de ideas, advierte que, la propuesta del proponente Restaurante Lucia (primer precio económico), que no fue tomada en cuenta



por la entidad, tampoco cumple para ser adjudicada, ya que no presentó: paz y salvo de renta; paz y salvo de la Caja del Seguro Social; Declaración Jurada de Medidas de Retorsión; Incapacidad Legal para contratar; Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad y Pacto de Integridad.

10. Siendo así, aseveró el recurrente que, la propuesta de su representado Tomas Ramiro Hooper Quintero (tercer precio económico) cumple cabalmente con todos los requisitos y documentos exigidos en el pliego de cargos para la contratación menor No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, y, además, representa un menor valor con relación a la propuesta de Gabriel CC (cuarto precio económico), por lo que, le asiste el derecho de la adjudicación.

En base a los elementos de convicción esbozados, el recurrente solicitó que se revoque el Cuadro de Cotizaciones No. 004 del 23 de abril de 2024 y en su defecto que se ordene la adjudicación a favor del proponente Tomas Ramiro Hooper Quintero.

III. INFORME DE CONDUCTA.

Como lo señalamos, para el 13 de mayo de 2024, la entidad publicó en “PanamaCompra”, el informe de conducta del acto público 2024-0-07-11-15-CM-05870, del cual reposan copias simples a fojas 034 a 038 del expediente jurídico. En este informe, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público, veamos un extracto:

III. DESCARGOS DE LA ENTIDAD

En virtud de la pretensión solicitada por la Licenciada **Delia Moreno de Rengifo**, esta **ENTIDAD** indica lo siguiente:

PRIMERO. Que, al momento de evaluar la documentación de las cotizaciones y la documentación presentada por la empresas proponentes y solicitadas en el pliego de cargos, la comisión encargada pudo constatar la participación de cuatro empresas proponentes que presentaron propuestas como lo fueron:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No.	Proponentes	Formato de Propuesta	Monto de la Oferta	Fianza	Aceptada/Rechazada
1.	Restaurante Lucia	Electrónica	41.736.00	N/A	Aceptada
2.	Inversiones ATA	Electrónica	42,435.36	N/A	Aceptada
3.	GABRIEL CC	Electrónica	44.838.00	N/A	Aceptada
4.	CORNELIO JHONATAHAN CASTILLO PINZÓN	Electrónica	42.300	N/A	Aceptada

Que es de interés del Ministerio de Educación-Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste, INSTITUTO PROFESIONAL TÉCNICO FERNANDO DE LESSEPS, ajustarse al procedimiento legal establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020 y Decreto 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que se constató y se llegó a la conclusión de que si bien las empresas que participaron no todas aportaron la documentación junto con la propuesta, que fue lo que se subió al portal de “PanamáCompra”, por lo que la empresa impugnante señala, no fue aportada la documentación requerida por la empresa a la que se le adjudico el Acto Público, podemos decir al Honorable Tribunal, que a la empresa que se le adjudico el Acto Público No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, REFERENTE



A MENU PARA 141 ESTUDIANTES DE BIENESTAR ESTUDIANIL DEL COLEGIO EN UN PERIODO DE SEIS MESES, remitió la documentación faltante en tiempo oportuno a la Dirección del Colegio Instituto Profesional y Técnico Fernando de Lesseps, a través de correo electrónicos, por lo que recibida la documentación, se valoró la misma y se consideró a nuestro entender, había cumplido con lo requerido en el pliego de cargo, incluyendo posteriormente la documentación en el expediente físico del Acto Público No. 2024-0-07-11-15-CM-058701. Al respecto es consecuente con la decisión tomada lo que indica el artículo 92 del Decreto 439 de 10 de septiembre de 2020 que indica:

Al considerar que el proponente que se le adjudico el acto en mención apporto la documentación requerida en el pliego de cargos, es que se decide adjudicar el acto público, vale aclarar que la empresa que presento la propuesta más baja solo presenta dos de los documentos solicitados en el pliego de cargo y no presento la documentación faltante por ningún medio, a fin de que pudiese ser valorada la misma con su propuesta o cotización.

SEGUNDO: Que la ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece en su Artículo 57: "En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos". La entidad considero que, al aportar la documentación al centro educativo vía correo electrónico, al momento en que se revisaban todas las propuestas, no se trató de ninguna subsanación como lo indica el impugnante sino más bien de hacer llegar la documentación requerida para su valoración

Una vez las propuestas son presentadas por el proponente, esta entidad determina si cumple con los requisitos para que la misma sea admitida y el proponente pueda participar, una vez publicadas todas las propuestas, consideración que tuvo la institución educativa, al momento de revisar toda la documentación hecha llegar a la entidad antes de adjudicar el acto público de manera imparcial.

TERCERO: En vista al proceso realizado por la entidad solicitante (INSTITUTO PROFESIONAL Y TÉCNICO FERNANDO DE LESSEPS), somos de la opinión que dicha comisión que adjudico el acto público No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, actuó de manera correcta desempeñando su labor con base en la autonomía propia, para evaluar cada una de las propuestas que se presentaron, en el acto público tal como lo exige el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

En virtud de lo anterior, y como quiera que en la licitación de Contratación Menor No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, para la contratación del servicio de MENU PARA 141 ESTUDIANTES DE BIENESTAR ESTUDIANIL DEL COLEGIO EN UN PERIODO DE SEIS MESES, con un precio de referencia de CINCUENTA MIL BALBOAS (B/: 50,000.00), COORDINADO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN-DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE (I.P.T. FERNANDO DE LESSEPS)", no se cometió ningún acto u omisión ilegal o arbitrario ni discrecionalidad durante el proceso de selección de contratista, **le solicitamos, respetuosamente, desestimar el Recurso de Impugnación**, presentado en contra del Cuadro de Cotizaciones No.004 del 23 de abril de 2024, mediante el cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista por la Contratación Menor No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, proferido por EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN-DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE PANAMÁ OESTE (I.P.T. FERNANDO DE LESSEPS), el cual fue admitido por la Resolución N° 059-2024/TACP de 07 de mayo de 2024, presentado por el recurrente, y se permita continuar el procedimiento con la empresa adjudicada, para que de esta manera no se perjudique al Estado, a los estudiantes y al interés superior de los menores.

Por lo antes expuesto esta entidad reconoce y acepta que cumplió con todos los procedimientos y mecanismos legales tendientes a garantizar el debido proceso para las partes, sin embargo, nos acogemos a lo ordenado por el Honorable Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de la República de Panamá.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Conocidos los antecedentes, las actuaciones realizadas en este recurso, le corresponde a este Tribunal proyectar su pronunciamiento, respecto a la



controversia surgida entre las partes, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos-legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

Este tipo de acto de selección de contratista: la compra menor, a tenor del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, condiciona la adjudicación a dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades y, además, con los valores o principios de contratación, como el de eficacia, lo cual se garantiza con el cumplimiento de las reglas técnicas establecidas es en el pliego de cargos.

En este orden de idea, lo consustancial es que además de cumplirse con la presentación formal de ciertos documentos, se asuma el compromiso de suministrar bienes, servicios o infraestructuras de calidad, es decir, debido a las reglas técnicas del pliego de cargos.

2. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No. - 004 de 23 de abril de 2024, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2024-0-07-11-15-CM-057924, a Cornelio Jhonathan Castillo Pinzón, visible de foja 007 del expediente jurídico.

En ese sentido, le corresponde al Tribunal analizar si, en base a los reproches del recurrente, a este le asiste la razón, y para ello, nos abocaremos a revisar los aspectos más determinantes del acto administrativo que fue impugnado.

Es así como, en cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, siendo que el recurso de impugnación versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal pasará sin mayor trámite a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican.

3. Algunas consideraciones previas de la actuación de la entidad.

➤ Propuesta de Restaurante Lucia.

Antes de entrar a dirimir los incumplimientos endilgados a la propuesta del adjudicatario, Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, es nuestro deber pronunciarnos sobre la calificación y descarte de la propuesta con el precio más económico que fue Restaurante Lucia, con un monto de B/.41,736.00.

Al respecto, es preciso, indicar a la entidad que es fundamental motivar cada una de sus decisiones, lo que quiere decir es que, antes de proferir la adjudicación a favor del segundo proponente de mejor precio, se debió indicar en la resolución o previamente mediante "Acta de Apertura de Propuestas", el motivo por el cual se estaba descartando la primera propuesta, esto a la luz de lo establecido en artículo 155 de la Ley 38 de 2000 (Ley supletoria aplicable).

"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;



3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley”.

Además, no podemos perder de vista que el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, relativo a las Contrataciones Menores que no exceden los B/.50,000.00, establece cada uno de los pasos a seguir para el desarrollo de estos actos, veamos:

“Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/.10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00) se procederá de la forma siguiente:

1. Los proponentes presentarán su propuesta por medio electrónico, la cual contendrá el precio propuesto y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.
2. La propuesta será presentada en la fecha y hora señaladas en el pliego de cargos.
3. Vencida la hora para la presentación de las propuestas, conforme a lo establecido en el pliego de cargos, no se recibirá ninguna propuesta más y el Sistema permitirá abrir las propuestas de cada uno de los proponentes en el orden en que fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente.
4. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la apertura de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados por el pliego de cargos, y se levantará un acta al respecto, que contendrá todos los documentos que hayan sido subsanados oportunamente por cada proponente y la advertencia de los que no han sido subsanados.
5. Concluida la etapa de subsanación, la entidad aplicará lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de este reglamento cuando aplique, en caso contrario procederá a verificar en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.
6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.
7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.
8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo



cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

...”, (Subraya el Tribunal).

En esa vía, al remitirnos a los numerales 7 y 8, del artículo mencionado ut supra, observaremos que la normativa establece que se revisaran las propuestas de manera ascendente, del menor al mayor precio, sin olvidar las especificaciones del pliego. Es decir, para este tipo de actos el tándem perfecto, es el precio más económico en conjunto con los requisitos previamente solicitados.

4. La propuesta del precio más bajo: la del Restaurante Lucia.

Ahora bien, al examinar en el portal “PanamaCompra”, la propuesta de Restaurante Lucia, no presentó: el paz y salvo de renta; paz y salvo de la Caja del Seguro Social; Declaración Jurada de Medidas de Retorsión; Incapacidad Legal Para Contratar; Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad y Pacto de Integridad; Carne de salud blanco; carne de salud verde, y esto cumpliendo con el debido proceso de revisión de propuestas, es un incumplimiento que impide la selección de este proponente.

Este son los datos de la propuesta con menor precio:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	restlucxia
Nombre de Usuario	Eliecer Omar Jaramillo Marín
Fecha y Hora de Ingreso	11-04-2024 11:43 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	11-04-2024 11:43 a.m.
Documentos Adjuntos	CEDULA DE ELIECER JARAMILLO MARIN.pdf AVISO DE OPERCIONES RESTAURANTE LUCCIA .pdf
SubTotal	B/. 41,736.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 41,736.00

Es evidente que la propuesta presentada por el Restaurante Lucia no cumple con los requisitos mínimos para ser beneficiada con la adjudicación, y pese a que la entidad no mencionó en su acto el motivo por el cual se descartaba esta propuesta, lo cierto es que, existe un irrefutable incumplimiento que fue constatado en esta instancia por este Tribunal.

Con todo y lo anterior, es evidente que la entidad (más allá de su autonomía funcional), no actuó de la manera correcta o legal, pues no cumplió con la evaluación preliminar de la propuesta del precio más bajo. Es decir, a este respecto, no cumplió con la carga legal de motivar su actuar.

Bajo esa premisa, se deben conservar aquellos actos cuyo contenido hubiera sido igual de no haberse cometido una infracción que origine una nulidad, es decir, por más que la entidad no se haya pronunciado al respecto, no cambia el resultado del incumplimiento, ya que este se respalda con la información contenida en el “PanamaCompra”, que además, como repetimos, fue esta información convalidada por el centro educativo recurrido, , además habría que tener presente que la proponente: el Restaurante Lucia tampoco recurrió este acto hoy día impugnado.



En ese sentido, no podemos perder de vista el artículo 169, Ley 22 de 2006:

“**Artículo 169.** Convalidación de los actos anulables. La administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan”.

Hacemos el llamado de atención a la entidad, para que a posteriori, tenga la debida diligencia y revise cada uno de los pasos establecidos para las compras menores, de manera que, pueda motivar sus actuaciones y con ello, evitar una causarles una posible indefensión a los futuros participantes.

5. Análisis de los cargos en contra de la propuesta adjudicada.

Continuando con nuestro análisis, la siguiente oferta con el menor precio, y adjudicataria, es la presentada por Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, con una oferta que asciende a cuarenta y dos mil trescientos balboas (B/.42,300.00). Esta información es verificable en el sistema electrónico “PanamaCompra”.

Veamos los datos de la propuesta:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	cornelioc
Nombre de Usuario	Cornelio Jhonathan Castillo Pinzon
Fecha y Hora de Ingreso	11-04-2024 11:39 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	11-04-2024 11:39 a.m.
Documentos Adjuntos	paz y salvo cornelio castillo CSS.pdf DGI .pdf Aviso de operación cornelio castillo.pdf cédula cornelio castillo .pdf cotización cornelio castillo .pdf
SubTotal	B/. 42,300.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 42,300.00
Incapacidad Legal para Contratar	
Declaración	Ver declaración

a. La documentación adjuntada al “PanamaCompra”.

Recapitulando, tenemos que el recurrente denunció que, Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, no presentó completo los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

A primer golpe de vista, se puede constatar que, si bien es cierto, el adjudicatario, presentó una oferta económica que está dentro del precio de referencia y es la segunda en precio, no presentó de manera cabal los documentos solicitados en el pliego, ya que solamente fueron adjuntados por su parte, estos documentos:

- ✓ Paz y salvo del la Caja del Seguro Social.
- ✓ Paz y salvo de la DGI.
- ✓ Aviso de Operaciones.
- ✓ Cedula.
- ✓ Cotización Cornelio Castillo.

No obstante, la entidad en su Informe de Conducta publicado en “PanamaCompra” el día 13 de mayo de 2024, aseguró (foja 037 del expediente jurídico), que la documentación faltante de la propuesta del adjudicatario fue



remitida vía correo electrónico a las oficinas del Colegio Instituto Profesional y Técnico Fernando de Lesseps., veamos un extracto del informe:

Que se constató y se llegó a la conclusión de que si bien las empresas que participaron no todas aportaron la documentación junto con la propuesta, que fue lo que se subió al portal de "PanamáCompra", por lo que la empresa impugnante señala, no fue aportada la documentación requerida por la empresa a la que se le adjudicó el Acto Público, podemos decir al Honorable Tribunal, que a la empresa que se le adjudicó el Acto Público No. 2024-0-07-11-15-CM-058701, REFERENTE

A MENU PARA 141 ESTUDIANTES DE BIENESTAR ESTUDIANTIL DEL COLEGIO EN UN PERIODO DE SEIS MESES, remitió la documentación faltante en tiempo oportuno a la Dirección del Colegio Instituto Profesional y Técnico Fernando de Lesseps, a través de correo electrónicos, por lo que recibida la documentación, se valoró la misma y se consideró a nuestro entender, había cumplido con lo requerido en el pliego de cargo, incluyendo posteriormente la documentación en el expediente físico del Acto Público No. 2024-0-07-11-15-CM-058701. Al respecto es consecuente con la decisión tomada lo que indica el artículo 92 del Decreto 439 de 10 de septiembre de 2020 que indica:

...

Atendiendo a lo esbozado por la entidad, al examinar el expediente administrativo, remitido mediante nota IPTFDL-257-2024 de 14 de mayo de 2024, a la Secretaría General de este Tribunal, ciertamente se observa documentación que no reposa en la propuesta electrónica del señor Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, a saber:

- ✓ Pacto de Integridad, visible de foja 69 a 70.
- ✓ Declaración Jurada para Contratar, visible a foja 68.
- ✓ Carta de Garantía, visible a foja 67.
- ✓ Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, visible a foja 66.
- ✓ Carta de Adhesión de Principios de Sostenibilidad, visible a foja 65.
- ✓ Copia de cedula, visible a foja 64.
- ✓ Carné verde de salud, visible a foja 63.
- ✓ Carné blanco de salud, visible a foja 62.

Aun cuando esta información repose en el expediente administrativo, este Tribunal no encontró ni en el "PanamaCompra", ni mucho menos en el expediente administrativo la procedencia real de esta información, es decir, no se pudo determinar, desde cuál dirección de correo fue remitida y recibida, día y hora que fue remitida, y lo más importante quien fue su remitente. En ese sentido, este Tribunal tiene a bien comunicarle a la entidad, que esta información no se puede tener por idónea, al menos como prueba para dirimir esta causa.

Es nuestro deber recordarle a la entidad, que la normativa que regenta los procesos de selección de contratista reconoce exclusivamente al portal electrónico "PanamáCompra", como único medio electrónico para la presentación, de propuestas, notificación de actuaciones, subsanaciones e incidencias, excluyendo otros medios de intercambio particular o privado de información, como lo actuado por la entidad y el adjudicatario.

Al respecto los artículos 70 y 71 del Decreto 439, nos dicen:

"Artículo 70. Medios de presentación de propuestas. Las propuestas serán presentadas por medio electrónico o, en su defecto, por medio escrito, sin embargo, a partir del 1 de enero de 2021, solo se podrán presentar propuestas por medios electrónicos". (Subraya el Tribunal).



“Artículo 71. Presentación de propuestas por medio electrónico. Los proponentes deberán enviar sus propuestas vía electrónica, incluyendo la fianza de propuesta, cuando se requiera cumplir con este requisito, desde el momento de la publicación del aviso de convocatoria en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, hasta antes del vencimiento de la hora establecida para la apertura de propuestas señalada en el pliego de cargos”. (Subraya el Tribunal).

Estas actuaciones a espaldas de los demás proponentes, como lo fue la supuesta remisión de la propuesta del señor Castillo Pinzón (adjudicatario), vía correo electrónico, suponen una falta al Principio de Transparencia y a la igualdad de los proponentes, que este Tribunal en ninguna circunstancia puede aceptar.

Ya que, las actuaciones de los servidores públicos deben estar estrictamente ceñidas, sobre todo, a la transparencia y publicidad, como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas a los ciudadanos y residentes en el país, por ello, de integridad y ética pública.

Este principio es trascendente ya que, el Estado debe garantizar al administrado esa seguridad y transparencia de todos sus actos, por vía de actuaciones inmediatas, publicación de información y acceso a través de los diversos sistemas creados para tales fines.

Al respecto, el Magistrado, Luis Ramon Fábrega, en Sentencia de 5 de mayo de 2021, en ocasión a Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declarara nula la Resolución J.D.N 027-2007 de 8 de noviembre de 2007, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, expuso:

“Como mencionamos anteriormente en el Principio de publicidad, toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, como lógica consecuencia de este principio, el Estado debe garantizar una organización interna que sistematice la información para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y de internet, salvo aquellas que son consideradas según la Ley, Información de acceso restringido, que es, “Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la Ley”.

Por otra parte, se le aclara a la entidad que, en el pliego de cargos del acto público bajo análisis, se estableció (algo inusual por cierto), que los documentos a presentar con la propuesta, **no eran subsanables**; por lo tanto, si las propuestas llegaron incompletas, y luego (es decir en una fecha distinta a la de presentación de propuestas) se aportan y reciben documentos adicionales, es evidente que se trata de una manera de subsanación.

Antes de proseguir con nuestro análisis, en vista que, no existe documentación que respalde las comunicaciones privadas entre la entidad y el adjudicatario, para la supuesta remisión de la propuesta vía correo electrónico (ver foja 037 del expediente jurídico) estimamos que que lo actuado por la entidad podría ser constitutivo de una falta a la ética y a la transparencia, por lo que remitirá copia autenticada a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que inicie una investigación y pueda delimitar la responsabilidad de aquellos funcionarios cuya actuación pudiera haber contravenido la Ley. Esto, a la luz de lo establecido en el artículo 32 del Decreto 439 de 2020.

b. Otros incumplimientos del adjudicatario.



➤ Aviso de operaciones.

En otro orden de ideas, tenemos que el recurrente planteó, además, que el Aviso de Operaciones presentado por el adjudicatario, no guarda relación con el objeto contractual que es “*Menú para 141 estudiantes de bienestar estudiantil del colegio en un periodo de seis meses*” (sic).

Sobre este tópico, le asiste la razón al recurrente, en vista de que, al examinar el Aviso de Operación del adjudicatario, se detallan actividades de: venta al por menor de pan y productos de panaderías; venta al por menor de productos de confitería; venta al por menor de lácteos y huevos, Venta al por menor de frutas y verduras, entre otras. Sin embargo, no se describen actividades relacionadas con la elaboración o servicio de comidas, en específico.

Extracto de Aviso de Operación:

Se dedicará a las actividades de:
(47215)-Venta al por menor de pan y productos de panaderías, (47216)-Venta al por menor de productos de confitería,
(47212)-Venta al por menor de productos lácteos y huevos, (47211)-Venta al por menor de frutas y verduras frescas o en
conservas, (47218)-Venta al por menor de productos alimenticios, insumos y bienes..

Entendiéndose que la actividad de venta al por menor de diferentes alimentos, no se puede ser equiparada a la preparación de comidas para un número significativo de estudiantes, ya que esta segunda actividad requiere de una experiencia en el área de cocina con el objetivo de no afectar la salud de los comensales. Por ende, hay que ser muy cuidadosos en evaluar la experiencia de estos proponentes.

En ese sentido, el propio requisito de los “Documentos a presentar con la propuesta numeral 7 Aviso de Operación”, es tajante al indicar que la información del Aviso de Operación presentado por los proponentes debe ser acorde con la realidad del acto.

➤ Prevalencia de las empresas locales.

Asimismo, el recurrente, reprochó que la entidad interpretó de manera equivocada el concepto de “Ley de localidad”, o mejor dicho prevalencia de empresas locales, a un proponente que no presentó la documentación completa.

En el Cuadro de Cotizaciones No.004 del 23 de abril de 2024, la entidad, sustentó la adjudicación al señor Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, indicando taxativamente en la parte motiva de esta resolución que: “Se adjudicó al segundo proponente Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón por ley de localidad (El mismo tiene contrato con el kiosko del colegio”. (Sic).

Al respecto, hay que señalar que, para la aplicación del Principio de “Prevalencia de empresas locales”, establecidos artículo 12 Texto Único de la Ley 22 de 2006 y artículos 89, 90 del Decreto Ejecutivo 439, mal llamado Ley de Localidad por la entidad, existen unos parámetros legales que deben ser cumplidos.

Como, por ejemplo, que el proponente cumpla con los requisitos mínimos para la contratación, y en vista de que, no se pudo comprobar que el proponente adjudicado presentara la documentación completa en tiempo oportuno a través del



“PanamaCompra”, mal pudo la entidad aplicar este principio para sustentar su adjudicación, veamos que dice la norma:

“Artículo 12. Promoción de empresas locales. En las contrataciones menores que se realicen se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo anterior.

Se entiende por empresas locales aquellas que tengan como domicilio en su aviso de operación el municipio donde se realiza la contratación. En aquellas contrataciones menores en las cuales participan varios proponentes, la empresa domiciliada en dicho municipio tendrá la prioridad en la adjudicación, siempre que cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local, en este caso se escogerá a la que tenga el mejor precio.” (Subraya el Tribunal).

En síntesis, tomando en cuenta los documentos que se encuentran publicados en la propuesta electrónica del adjudicatario en “PanamaCompra”, se colige que esta propuesta no reunió los requisitos mínimos solicitados en el pliego de cargos, además de comprobarse los cargos denunciados por el recurrente que anteriormente fueron expuestos.

➤ **Propuesta de Tomas Ramiro Hooper Quintero.**

Continuando con nuestro estudio, y ciñéndonos a los parámetros del artículo 57 de la Ley 22 de 2006, al realizar el examen integro de la tercera propuesta con el mejor precio, Tomas Ramiro Hooper Quintero (B/.42,435.36) se pudo comprobar que, este, si cumplió todos los requisitos que fueron exigidos por la entidad para este acto público, por ende, amerita que se restablezca su derecho a la adjudicación del presente acto, claro está, luego de revocar la presente adjudicación que fue impugnada.

Documentos presentados por el recurrente:

- | | |
|---|---|
| ✓ Registro de Proponente. | ✓ Incapacidad para contratar |
| ✓ Poder de Representación | ✓ Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad. |
| ✓ Paz y Salvo de Renta. | ✓ Pacto de Integridad. |
| ✓ Paz y Salvo de Cuota Obrero Patronal. | ✓ Carné de blanco |
| ✓ Medidas de Retorsión. | ✓ Carne verde. |
| ✓ Aviso de Operación. | |

Importante mencionar, que para este acto se solicitó en el numeral 6 de documentos a presentar con la propuesta “Idoneidad de la Junta Técnica”, sin embargo, este requisito no aplica por la naturaleza del objeto contractual. Recordemos que este requisito de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura solo es aplicable cuando el objeto contractual se refiera a la construcción o servicios relacionados con complejas ingenierías, temas de construcción y afines.

6. Decisión del Tribunal

Por todo lo antes mencionado y con apego a la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, la propuesta de Tomas Ramiro Hooper Quintero, (tercera con mejor precio) se encuentra dentro del precio de referencia, cumple con todos los requisitos y que la regulación establece que, en la contratación menor se



verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos, se debe por imperio de ley verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión¹.

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

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o **revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista** o anular lo actuado por la entidad contratante”. (La negrita es del Tribunal).

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

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotización No. 004 del 23 de abril de 2024 proferido por el Ministerio de Educación- Dirección Regional de Panamá Oeste (I.P.T. Fernando de Lesseps), mediante el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor, No.2024-0-07-11-15-CM-058701, a Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, por las razones motivadas.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, EN EL SENTIDO DE ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2024-0-07-11-15-CM-058701, a Tomas Ramiro Hooper Quintero (Inversiones ATA) por la suma de cuarenta y dos mil cuatrocientos treinta y cinco balboas con treinta y seis centavos (B/. 42,435.36) por cumplir con el pliego de cargos.

¹ Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.

TERCERO: ORDENAR a la Secretaría de este Tribunal la remisión de copias autenticadas del expediente 075-2024 a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que se inicien un proceso administrativo sancionatorio a los funcionarios del Ministerio de Educación- Dirección Regional de Panamá Oeste del I.P.T Fernando de Lesseps, por faltar a la transparencia al recibir supuestamente vía correo electrónico (Ver informe de conducta, a fojas 034 a la 038 del expediente jurídico) los documentos de la propuesta del señor Cornelio Jhonatan Castillo Pinzón, que reposan de foja 76 a 57 del expediente administrativo de la entidad, más no en "PanamaCompra".

CUARTO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No. FIMI-1134-0, expedida por Acerta Compañía de Seguros, S.A., por la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00), según Diligencia de Consignación No. 061-2024 de 6 de mayo de 2024, que reposa a folio 020 del expediente del Tribunal.

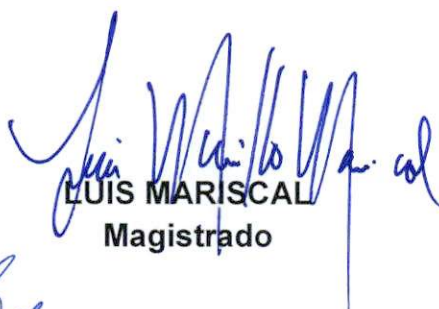
QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.075-2024, previa anotación en el registro respectivo.

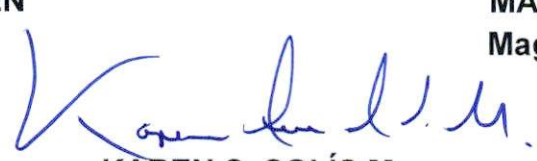
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

