



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 125-2024

RECURRENTE: PROVISIONES Y PARTES INDUSTRIALES, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 224-2024 del 21 de agosto de 2024, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE COLÓN) mediante el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-03-CM-005237.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.162-2024-PLENO/TACP de 17 de octubre de 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.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

El 09 de agosto de 2024, la Caja de Seguro Social (Coordinación Administrativa de Colón), en adelante la entidad o CSS, publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (en lo sucesivo el sistema electrónico o PanamaCompra), el Pliego de Cargos para participar en el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-03-CM-005237, para la compra de **"1300 tarjeta de proximidad HID CLASS BASE (CARNETS DE PVC BLANCO) Y DOS CINTA MCKOK PARA IMPRESORA DTC1500-MODELO45611" (sic)**, con precio de referencia de diez mil trescientos balboas (B/.10,300.00); cuya presentación de propuestas se programó para el 15 de agosto de 2024, hasta las 11:00 a.m., y la apertura de propuestas para las 11:01 a.m. de ese mismo día. (Ver fojas 002-004 del expediente del Tribunal / fojas 5-10



del expediente administrativo).
El 16 de agosto de 2024, dentro de los documentos del acto público, se ubicó publicado el **Acta de Apertura**, donde fueron recibidas cuatro propuestas detalladas en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas:				
RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total	
1889745-1-720710	Consultores de Ventas Corporativas, S.A.	12-08-2024 11:43 a. m.	B/. 10,300.00	
155655882-2-2017	Industrial Supply Parts	15-08-2024 09:08 a. m.	B/. 6,860.00	
155625054-2-2016	507 CARGO EXPRESS INC	14-08-2024 03:02 p. m.	B/. 5,607.00	
PE-9-1606	Plofelec	15-08-2024 10:19 a. m.	B/. 6,250.00	

Incidencias de Acto de Apertura:
se presentaron cuatro propuesta para este acto la de menor precio Cargo Express Inc presento la propuesta mas baja se procederá a enviar a evaluación al departamento solicitante

El 21 de agosto de 2024, se publicó el **Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1**, donde la entidad determinó que el proponente 507 Cargo Express, Inc., quien ofertó el precio más bajo, cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas del pliego de cargos.

Mediante **Cuadro de Cotizaciones 224-2024** fechada 21 de agosto de 2024, la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente 507 Cargo Express, Inc., por el monto de cinco mil seiscientos siete balboas (B/.5,607.00); al verificar que cumplió con lo solicitado; tal como consta a fojas 005-006 del expediente del Tribunal / fojas 88-89 y 90-91 del expediente administrativo.

El 28 de agosto de 2024, el licenciado Edgar Xavier Torres Urriola, de la firma Torres, Torres, Vanegas & Aso., en calidad de apoderados especiales de la empresa Provisiones y Partes Industriales, S.A., conforme poder conferido visible a foja 009 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 224-2024 del 21 de agosto de 2024; en donde solicita que revoque el acto de adjudicación por ser violatoria al debido proceso, al beneficiar a una empresa que no cumple con lo exigido en el pliego de cargos, y en su lugar se le adjudique dicho acto público a su empresa que si cumple con las especificaciones técnicas exigidas. (Ver fojas 010-021 del expediente del Tribunal).

El 30 de agosto de 2024, se publicó en el sistema electrónico la **Resolución No.099-2024/TACP** fechada 29 de agosto de 2024, mediante la cual este Tribunal en sala unitaria, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación *in comento*, admitió el mismo. según el procedimiento consagrado en la ley de contrataciones públicas. (Ver fojas 031-033 del expediente del Tribunal).

El 05 de septiembre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, la **Nota ALCA-COLON-PLHS-N-026-2024**, mediante la cual la entidad remite el Informe de Conducta de la entidad, firmado por la Directora Nacional de Compras, la licenciada Ana Patricia Cuestas Polanco; señalando que sus actuaciones en el presente acto público fueron justa y equitativa, en cumplimiento con las normas de contrataciones



públicas. (Ver fojas 037-042 del expediente del Tribunal).

Igualmente, remitió el expediente administrativo sobre las actuaciones generadas dentro del presente procedimiento de selección, el cual consta de un (1) tomo integrado por 113 fojas útiles, tal como se observa en la nota ubicada a foja 037 del expediente jurídico.

II. ACTUACIONES DEL TRIBUNAL

a. Medida Previa

Mediante **Resolución No.040-2024-PLENO/TACP** de 16 de septiembre de 2024, debidamente publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa resolvió como medida previa ordenar a la entidad que verificara nuevamente las propuestas participantes, apoyado con personal calificado en el objeto de la contratación, tomando en cuenta los requerimientos y especificaciones técnicas exigidos en el pliego de cargos, haciendo la salvedad que el Acta donde conste la verificación de las propuestas debe estar debidamente motivada; en cumplimiento del artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 2022. (Ver fojas 049-057 del expediente del Tribunal).

En consecuencia, se concedió el término de cinco (5) días hábiles, para que, una vez concluida la verificación de las propuestas, presentara la respectiva acta, misma que deberá ser publicada en el portal electrónico.

Dicha comunicación se realizó formalmente mediante el Oficio No.232-2024-TACP con fecha 17 de septiembre de 2024, dirigido al jefe de compras, Alfredo Machado; ubicado a foja 061-062 del expediente del Tribunal.

A razón de lo ordenado por este Tribunal, mediante **Nota CP-RHC-NE-821-2024** fechada 19 de agosto de 2024, la entidad publicó en el sistema electrónico, su correspondiente informe, tal como se muestra en las siguientes líneas. (Ver foja 068 del expediente del Tribunal).

b. Resultado de la Medida Previa ordenada

El 25 de septiembre de 2024, a razón de la medida previa ordenada, la entidad publicó en el sistema electrónico, el documento **DENIT-DNI-C-No.212-2024** denominado Evaluación de propuestas, firmado por el jefe de seguridad electrónica, el ingeniero Carlos Bedoya, el cual se ubica a fojas 069-070 del expediente del Tribunal; contentivo de la observación del proponente que califica o no califica.

Al mismo tiempo, la entidad aprovechó para publicar dentro de los archivos del acto público, un documento denominado "Especificaciones Técnicas de Tarjeta"; tal como se muestra a continuación:



10	Informe Técnico en respuesta a oficio n°232-2024-TACCP	Aclaraciones	25-09-2024 - 03:29 PM
11	ESPECIFICACIONES DE TARJETAS	Otros documentos	25-09-2024 - 03:29 PM
12	criterio técnico	Otros documentos	25-09-2024 - 03:29 PM

c. Reitero de la Medida Previa

Mediante **Resolución No.042-2024-PLENO/TACP** de 26 de septiembre de 2024, publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa resolvió reiterar la medida previa ordenada a la entidad, en lo concerniente a la emisión del Acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas por el mismo personal calificado, el cual debe estar debidamente motivado en el sentido de ampliar las razones que sustentaron la expedición del criterio técnico esbozado, concediéndole el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de dicha resolución, mediante Oficio No.245-2024-TACP con fecha 01 de octubre de 2024. (Ver fojas 079-082 y 086-087 del expediente del Tribunal).

Al respecto de lo anterior, el 07 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico el Informe de Verificación Técnica, firmado por Carlos Bedoya, en calidad de jefe de Seguridad Electrónica Telecomunicaciones de la Dirección Nacional de Informática/DENIT; respecto a la verificación de cada una de las propuestas participantes, concluyendo que las propuestas de las empresas Provisiones y Partes Industriales, 507 Cargo Express Inc., y Profelec, no cumplen puesto que no constan con el formato firmado por la DENIT para ofertar las tarjetas y que las especificaciones de las tarjetas no mantienen Facility Code o Código de Sitio (instalación), código exclusivo de la CSS; y por su parte la empresa Consultores de Ventas Corporativas, S.A., si cumple. (Ver fojas 093-112 del expediente del Tribunal).

No obstante, del resultado de la verificación, para el sustanciador de la causa resultó indispensable poder determinar las aseveraciones planteadas respecto a la verificación o cumplimiento del referido formato firmado por la DENIT; y en ese sentido ordenó una prueba de informe, tal como se expone a continuación.

III. **PRUEBAS**

Mediante **Resolución No.067-2024-TACP** de 08 de octubre de 2024, publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa resolvió ordenar prueba de informe para la Dirección Nacional de Informática DENIT (Carlos Bedoya, jefe de Seguridad Electrónica Telecomunicaciones y a la Coordinadora Provincial de Recursos Humanos (licenciada Silvia Berry de Vergara); en el sentido que respondieran o aclararan ciertas interrogantes respecto a la exigencia de la presentación del formato firmado por la DENIT para poder ofertar las tarjetas, concediendo el término de uno (1) días hábiles para la respuesta. (Ver fojas 115-118 del expediente del Tribunal).

Dicha comunicación se realizó formalmente a los interesados, mediante los Oficios No.252-2024-TACP y No.251-2024-TACP del 09 de octubre de 2024, publicados en el sistema electrónico esa misma fecha; ubicados de fojas 126-127 y 131-132 del expediente del Tribunal.



En ese sentido, en respuesta a la prueba de informe requerida, el 11 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, la **Nota CP-RHC-1020-2024-SdeA** fechado 09 de octubre de 2024, firmada por la licenciada Silvia Berry de Vergara, Coordinadora Provincial de Recursos Humanos, concluyendo que desconoce cuál es la norma jurídica y el formato firmado por la DENIT; como desconoce también el significado del Código de Sitio (instalación), código exclusivo respecto al objeto contractual, y si las especificaciones para las tarjetas fueron publicadas con antelación a la convocatoria o si los proponentes fueron informados sobre ellas¹.

Por su parte, mediante **Nota DENIT-DNI-C-No.240-0-2024**, fechada 10 de octubre de 2024, el ingeniero Carlos Bedoya, respondió la prueba de informe de la siguiente manera: se estableció que para la adquisición de las tarjetas, como requerimiento técnico, el proveedor interesado debía presentar Formato Corporativo 1000, a través del cual la empresa HID certifica que las tarjetas ofertadas por el proveedor cumplen con las características de seguridad conforme el sistema instalado, el cual incluye Código de Sitio (Facility Code), que es un código exclusivo asignado por el fabricante para la entidad, y por ello el formato debe estar firmado por el Jefe de Seguridad Electrónica².

En este orden de ideas, es de suyo dejar establecido de inicio que, con todo y estas afirmaciones de parte de la entidad, en los documentos de obligatorio cumplimiento del acto público, se echa en falta esas disposiciones que supuestamente debían contener determinadas nuevas exigencias.

Visto lo anterior, pasaremos al análisis de fondo de las pretensiones planteadas por las partes, tal como se expone en las siguientes líneas.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Luego del análisis de los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente, el resultado de la media previa y la consecución de la prueba de informe, corresponde a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, tomando en cuenta las pruebas que constan en el expediente de antecedentes y todos los demás elementos de convicción, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos- legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Criterios de Interpretación

a. Criterio Constitucional

Siendo que la Constitución Política de la República de Panamá, es la fuente para la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, y es en ese sentido que resaltamos el artículo 215 el cual dispone lo siguiente:

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

¹ Ver Nota CP-RHC-1020-2024-SdeA, fechado 09 de octubre de 2024, ubicada a foja 135 del expediente del Tribunal.

² Ver Nota DENIT-DNI-C-No.240-0-2024, fechada 10 de octubre de 2024, ubicada a fojas 138-139 del expediente del Tribunal.



2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial". (Lo subrayado es del Tribunal).

b. Criterio Legal

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas; así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

"Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las nomas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado...
2. Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.
...". (Lo subrayado es del Tribunal).

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

2. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

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

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



cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.
...". (Lo resaltado es del Tribunal).

En este sentido, la modalidad de adjudicación para este Acto Público de Selección se estableció global y el criterio de selección determinado fue adjudicar al oferente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

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

Examinemos ahora el acto mediante el cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista bajo estudio.

3. Acto Administrativo impugnado (Cuadro de Cotizaciones)

A través del Cuadro de Cotizaciones 224-2024 del 21 de agosto de 2024, debidamente publicado en el sistema electrónico, firmado por Alfredo Machado, en representación legal de la entidad, se resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista, a la empresa 507 Cargo Express Inc., por el monto de cinco mil seiscientos siete balboas (B/.5,607.00); la cual en evaluación realizada cumplió con lo solicitado. Veamos un extracto del acto de adjudicación:

RESUELVE:

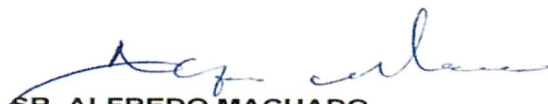
PRIMERO: Adjudicar a la empresa **507 CARGO EXPRESS INC.** el Acto Público de Selección de Contratista No. **1001004841-03-08-2024** para **HID CLASS BASE (CARNETS DE PVC BLANCO) Y DOS CINTAS MCKOK PARA IMPRESORA DTC1500-MODELO 045611, POR UN MONTO DE CINCO MIL SEISCIENTOS SIETE BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,607.00).**

SEGUNDO: Ordenar la publicación de la presente Resolución, por el término de un (1) día hábil, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y en el tablero de anuncios de actos públicos que mantiene la entidad, para efecto de su notificación a los interesados.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2, numerales 3 y 12 y Artículo 71 de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006 (Texto Único),

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


SR. ALFREDO MACHADO
JEFE DE COMPRAS
COORDINACION ADMINISTRATIVA
PROVINCIAL DE COLON

No obstante, para el recurrente, la propuesta beneficiada con la adjudicación *no cumple con las especificaciones técnicas, puesto que los bienes que ofertó son genéricos y el pliego de cargos solicitó piezas originales.* Además, planteó a su consideración que la oferta presentada por PLOFELEC, *tampoco cumple con el pliego de cargos, al ofertar bienes de la marca Assa Bloy;* y en cambio, sugirió que la propuesta del recurrente (Provisiones y Partes Industriales, S. A.), *sí cumple con el pliego de cargos, puesto que ofertó bienes originales*³.

³ Ver Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 010-013 del expediente del Tribunal.



Por su parte, en el Informe de Conducta publicado en el sistema electrónico el 05 de septiembre de 2024, la entidad destacó la obligación de la entidad de seleccionar al contratista de manera justa y equitativa, apegado al procedimiento de selección correspondiente, en cumplimiento de las normas de contratación pública.

En ese sentido, nos atañe el estudio de las actuaciones de la entidad respecto a los puntos controvertidos, en observancia del *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, numeral 5; no sin antes referirnos a la verificación de los requisitos que realizó la entidad, tal como exponemos a continuación.

4. Acta de Verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1

De las constancias procesales en el sistema electrónico, se ubicó publicado el 21 de agosto de 2024, el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1, donde se deduce sin más detalle, que el proponente 507 Cargo Express, Inc., cumple. Veamos:

Proponente	Precio total de la oferta	Fecha recepción de oferta	Estado	
507 CARGO EXPRESS INC	B/. 5,607.00	14-08-2024 03:02 p. m.	Cumple	
Profelec	B/. 6,250.00	15-08-2024 10:19 a. m.	No verificada	
Industrial Supply Parts	B/. 6,860.00	15-08-2024 09:08 a. m.	No verificada	
Consultores de Ventas Corporativas, S.A.	B/. 10,300.00	12-08-2024 11:43 a. m.	No verificada	



No obstante, en cumplimiento de lo requerido por este Tribunal mediante Resolución No.040-2024-Pleno/TACP del 16 de septiembre de 2024 (Medida Previa), respecto a la evaluación de las propuestas por el personal calificado en el objeto contractual; le entidad publicó el 25 de septiembre de 2024, en el sistema electrónico, el documento DENIT-DNI-C-No.212-2024 denominado Evaluación de propuestas, contentivo de la observación de los proponentes que califica o no califica. Destacando que, desde el inicio del proyecto, se determinó que todo aquel que desee ofertar en este caso las Tarjetas de Proximidad, debía contar con un formato que expide fábrica y firmada por los idóneos de Seguridad Electrónica de la DENIT.

En este orden conceptual, llama la atención que básicamente la persona que suscribe o debe firmar el formato por parte de la DENIT, es precisamente la misma persona que luego ha fungido como el idóneo que califica la validez de las propuestas; configurándose de esta manera en un potencial conflicto de interés, o al menos, un impedimento para gestionar, ya que, según el artículo 118 de la Ley 38 de 2000, estaría impedido de participar de la tramitación de un acto administrativo (como la adjudicación), quien haya intervenido dentro un proceso como funcionario encargado de resolver. En otras palabras, si un funcionario participa con su parecer en la adjudicación de un acto público, no ha debido previamente brindar opinión o tramitar actos relacionados con la indicada adjudicación, porque su criterio pudiera estar influido por lo previamente actuado; es decir, no sería objetivo.

Posteriormente, el 07 de octubre de 2024, se publicó el nuevo “Informe de verificación Técnica” ampliado, donde se concluyó que las propuestas de las empresas Provisiones y Partes Industriales, 507 Cargo Express Inc., y Profelec, no



cumplen puesto que no constan con el formato firmado por la DENIT para ofertar las tarjetas y que las especificaciones de las tarjetas no mantienen Facility Code o Código de Sitio (instalación), código exclusivo de la CSS; y por su parte la empresa Consultores de Ventas Corporativas, S.A., si cumple. Veamos:

Observaciones a los catálogos presentados:

PROVISIONES Y PARTES INDUSTRIALES: No cumple. El proveedor no consta con el formato firmado por la DENIT, para ofertar las tarjetas, por ende, no son las solicitadas. Las especificaciones presentadas de las tarjetas no mantienen Facility Code o Código de Sitio (instalación), código exclusivo de la Caja de Seguro Social.

Observaciones a los catálogos presentados:

CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A.: Si cumple. Las especificaciones presentadas son las solicitadas en el pliego. Cuentan con la proforma firmada por los idóneos de Seguridad Electrónica de la DENIT, para poder ofertar dichas tarjetas.

Observaciones a los catálogos presentados:

507 CARGO EXPRESS INC: No cumple. El proveedor no consta con el formato firmado por la DENIT, para ofertar las tarjetas, por ende, no son las solicitadas. Las especificaciones presentadas de las tarjetas no mantienen Facility Code o Código de Sitio (instalación), código exclusivo de la Caja de Seguro Social.

Observaciones a los catálogos presentados:

PROFELEC: No cumple. El proveedor no consta con el formato firmado por la DENIT, para ofertar las tarjetas, por ende, no son las solicitadas. Las especificaciones presentadas de las tarjetas no mantienen Facility Code o Código de Sitio (instalación), código exclusivo de la Caja de Seguro Social.

Al respecto de la verificación de las propuestas, observamos que la entidad se apoyó en el ingeniero Carlos Bedoya, en calidad de jefe de Seguridad Electrónica Telecomunicaciones de la Dirección Nacional de Informática/DENIT, para los Informes Técnicos de cada propuesta, quien ratifica como requerimiento para ofertar las tarjetas, la presentación de un Formato firmado por los idóneos de Seguridad Electrónica de la DENIT, y que se incluya un Código de Sitio exclusivo para la CSS (Facility Code) (Ver Nota Nota DENIT-DNI-C-No.240-0-2024, fechada 10 de octubre de 2024).

En este punto, resulta conveniente hacer la salvedad que, aun cuando el personal calificado para la verificación de las propuestas, cuestiona de incumplimiento el formato firmado por la DENIT, dicha observación se basó en los catálogos presentados, tal como se observa en el informe de verificación; sin embargo, tal exigencia no se ubicó dentro del pliego de cargos; y en ese sentido, nos detenemos a dilucidar tales aseveraciones de la entidad señalado de incumplimiento, tal como exponemos en las siguientes líneas.

En otras palabras, la entidad reprocha el incumplimiento de un requerimiento que no fue exigido a los proponentes, ni fue publicado (el requisito), en el sistema de comunicación pre y contractual electrónico "PanamaCompra".

5. Análisis jurídico en cuanto a los cargos de incumplimiento (Verificación de las propuestas)

En el marco de la legalidad, transparencia y eficacia, este Tribunal considera oportuno referirnos a los argumentos expuestos por la entidad, para la verificación de las propuestas participantes.

a. Estructuración del Pliego de Cargos (especificaciones técnicas)

Al adentrarnos en el estudio de la estructuración del Pliego de Cargos, es un hecho



cierto que, además de condicionar la presentación de los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, como otros requisitos de participación sólo requirió la presentación del pacto de integridad y el catálogo de los artículos cotizado; describiendo sin mayor detalle como objeto contractual la compra de **“1300 tarjeta de proximidad HID CLASS BASE (CARNETS DE PVC BLANCO) Y DOS CINTA MCKOK PARA IMPRESORA DTC1500-MODELO45611”** (sic), con un mínimo de requerimientos a presentar con la propuesta. Veamos:

Ítems de compra menor:

Descripción	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de	Precio
				Medida	Referencia
1 CARTUCHO CINTA YMCKO PARA IMPRESORA DTC 1500-MODELO-45611-FARGO HID.	44103101	Cintas de cartuchos para impresoras, fax o fotocopiadoras	2	Unidad	B/. 420.00
2 CARNETS PVC BLANCOS	60101316	Tarjetas en blanco	1300	Unidad	B/. 9,880.00
				Total	B/. 10,300.00

Sin embargo, el 25 de septiembre de 2024, al mismo tiempo de la publicación del Informe de evaluación de las propuestas, se ubicó publicado dentro de los archivos del acto público, un documento denominado “Especificaciones Técnicas de Tarjeta” con fecha 02 de junio de 2023; contentivo del detalle o descripción de las especificaciones para las tarjetas, en el cual se menciona o hace referencia al Código de Sitio o Facility Code, tarjetas con tecnología ICLASS y el formato firmado por los idóneos. Veamos:

En las especificaciones para la adquisición de tarjetas de proximidad para el control de acceso, se hace referencia a la tecnología ICLASS, ya que la Caja de Seguro Social, posee el formato de tarjeta CSS Corporate 1000, que es exclusivo de la Caja de Seguro Social y está ligado a un Facility Code. Un código de sitio o Facility Code, un conjunto de información que se utiliza en una banda magnética, proximidad o tarjea inteligente para aumentar la seguridad, al presentar una credencial a un lector se leerá el Facility Code y la identificación codificada para verificar si el titular tiene la credencial de acceso.

Sobre la base de lo anterior, la Caja de Seguro Social, cuenta con los equipos operativos con estas tarjetas, gestionadas en la Plataforma PROWHATCH, por lo que requiere adquirir específicamente las tarjetas de tecnología ICLASS, con el formato CSS Corporate 1000.

En este caso cualquier el proveedor que desee realizar alguna propuesta de tarjetas debe ser con estas especificaciones, aunado que con cuando se acerque a fábrica les va a consultar sobre el formato firmado por los idóneos de la Caja de Seguro Social, en este caso mi persona. Esto es la confiabilidad entre fábrica y cliente final (CSS), ya que la emisión de dichas tarjetas cuenta con una secuencia.

Elaborado por:

CARLOS S. BEDOYA
Jefe de Seguridad Electrónica
Dirección Nacional de Informática
DENIT

Resulta conveniente hacer la salvedad que, aun cuando el documento hace referencia a las especificaciones que debía contar el objeto contractual; sin embargo, las mismas fueron publicadas en el sistema electrónico el 25 de septiembre de 2024, transcurrido un (1) mes después, siendo que la apertura de las propuestas se dio el 15 de agosto de 2024; lo quiere decir que luego de 41 días calendario después de la apertura de propuestas, es decir, de manera



extemporánea, la entidad publica este requisito.

Así pues, dichas especificaciones no formaron parte de los requerimientos del acto público (Código de Sitio o Facility Code, tecnología ICLASS y el formato firmado por los idóneos), ni mucho menos fueron publicados con antelación a conocimiento de los proponentes; y en ese sentido, considera este Tribunal, que ninguno de los proponentes estaban obligados a presentar dicho formato firmado por la DENIT, ni mucho menos ser evaluados de cumplimiento por la entidad, ya que no se ubicaron dentro del pliego de cargos, siendo el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, que es ley entre las partes y por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, y no puede ser vulnerado de ninguna manera por la propia entidad.

Sobre la prohibición de añadir requisitos, luego de la apertura de propuestas, el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

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

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.
2. Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo”.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley 22 de 2006, sobre la estructuración del pliego de cargos, señala que la entidad elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección del contratista, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia que contendrá: “...**las reglas objetivas, justas, claras y completas** que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva”.⁴

Somos del criterio que la verificación de las propuestas debió encaminarse justamente a las exigencias contenidas en el pliego de cargos, siendo una regla de derecho que, a las entidades no le está permitido variar las condiciones del pliego de cargos, en los documentos adjuntos, puesto que la inobservancia de ello genera nulidad de las condiciones hechas al pliego, adjuntadas por la propia entidad.

Y en todo caso, si la entidad requería de ciertas especificaciones para las tarjetas, en aras de llenar la necesidad de la Administración, así lo debió consignar en el pliego de cargos, siendo que la utilidad real de un bien o producto la determinarán los aspectos técnicos, así como lo contempla el Decreto 439 su artículo 57, veamos:

“Artículo 57. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas comprenderán planos, dibujos, diseños y requisitos basados en las características objetivas, **técnicas** y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.

⁴ Ver numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.



...” (Lo subrayado y resaltado se del Tribunal).

Hemos de advertir que esta instancia administrativa, ha mantenido el criterio sostenido en reiteradas ocasiones, en cuanto a que la carga de claridad del pliego de cargos corre a cuenta de la entidad contratante, y aquellas imprecisiones provocadas por la entidad generan responsabilidad a su cargo. En otras palabras, la entidad debió tomar las medidas pertinentes a fin de incluir en su momento procesal oportuno las especificaciones técnicas, tal cual lo demanda la norma de contrataciones públicas.

Por último, también vale la pena resaltar el contenido del artículo 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente al procedimiento administrativo, fuente supletoria en el proceso que nos ocupa; que a la letra dice: “*Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Departamento respectivo*”.

Por otra parte, en cuanto a la certeza de la calidad de los productos requeridos, no quedó claro la determinación en el pliego de cargos, si los productos debían ser originales, o por el contrario, podían ser genéricos, siendo el compromiso de la entidad establecer tales condiciones.

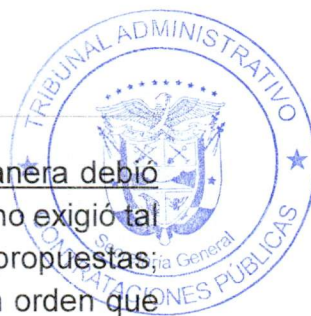
Seguidamente, consideramos prudente dirigirnos hacia las actuaciones de la entidad respecto al procedimiento llevado a cabo para este acto público.

b. Algunos planteamientos sobre la actuación de la entidad frente a la verificación de las propuestas

Ciertamente la entidad es la responsable de determinar los requisitos de participación en los distintos procedimientos de selección; sin embargo, las reglas incluidas en el pliego de cargo electrónico y el pliego adjunto deben ser uniformes y completas, a fin de que los proponentes presenten sus propuestas correctamente, porque de lo contrario estaría vulnerando el documento rector de toda contratación pública, como lo es el pliego de cargos, lo cual implicaría una serie de consecuencias jurídicas de importancia, que no sólo establece derechos y obligaciones para los oferentes, sino también para el ente público que convoca la contratación.

Resulta fundamental resaltar el *Principio de Economía* (artículo 27 de la Ley 22 de 2006), el cual indica en el numeral 8, que las entidades con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma **inexacta, incompleta, ambigua o confusa**.

Así, las conductas que deben seguir los funcionarios públicos encargados de ejecutar el procedimiento de contrataciones públicas, deben estar ajustadas al ordenamiento jurídico, su reglamentación y los principios generales; por lo que en consecuencia, la entidad al momento de publicitar el pliego de cargos o términos de referencia tenía el deber de elaborarlo de forma exacta o completa, evitando inexactitudes o ambigüedades en los requisitos, para así obtener el mayor beneficio para el Estado, y no lo hizo. Por lo que, en resguardo correcto de las etapas o fases en los distintos actos de selección de contratista y de la importancia de cumplir con el debido proceso, somos de la opinión, respecto a la verificación de la entidad frente



al requerimiento del formato firmado por la DENIT, que de ninguna manera debió acreditar o valorarse de incumplimiento, puesto que el pliego de cargos no exigió tal presentación, y así debió la entidad dirigir su verificación frente a las propuestas, puesto que en un Estado de Derecho la administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, indistintamente de la postura o criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o peor aún, la arbitrariedad.

En ese sentido, este Tribunal considera pertinente orientar y exhortar a la entidad a enmarcar sus actuaciones en cualquier acto público de selección en ese camino, con el debido cuidado al momento de confeccionar o elaborar el pliego de cargos para futuras convocatorias; tener en cuenta los parámetros sobre los cuales deben ceñirse los criterios y condiciones para la selección del contratista, a fin de que se conduzca de forma apropiada dicho procedimiento, ya que de lo contrario esta actuación se constituiría en una vulneración al documento rector del acto público y a su vez afectaría directamente el desarrollo igualitario y transparente del procedimiento de selección de contratista.

Ya que si bien la contratación menor permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras cumpliéndose con un mínimo de formalidades, menos cierto es que se debe cumplir con el procedimiento contemplado en la norma de contrataciones públicas para la adjudicación del acto público; como fue el caso de la verificación de los requisitos contenidos en el pliego de cargos frente a la documentación aportada por los participantes, siendo que es de suma importancia dicha evaluación en que se fundamenta la entidad para la adjudicación del acto público.

En todo caso de persistir la necesidad del requerimiento del objeto contractual, se insta a la entidad administrativa corregir el pliego de cargos conforme los señalamientos en la norma, para así generar la realización de un nuevo acto público al respecto.

Igualmente debemos recordarle que todas las actuaciones dentro de los procedimientos de selección de contratista deben ser publicadas oportunamente en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", siendo éste el medio idóneo para realizar todas las notificaciones de cualquier naturaleza surgida a raíz del proceso que lleva a cabo, en cumplimiento con lo normado en el artículo 156 de la Ley 22 de 2006; pues de lo contrario, se producen vicios que afectan el debido proceso legal, ya que los participantes interesados, no tendrían acceso (por desconocimiento) a las acciones y recursos establecidos por la ley.

Finalmente, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, pasaremos a tomar nuestra decisión, teniendo presente las consideraciones esbozadas.

6. Decisión del Tribunal

Luego del estudio de las actuaciones surtidas para llevar a cabo este procedimiento de compra menor, ciertamente se enmarca que la entidad no siguió a cabalidad lo ordenado por las normas de contratación pública para la selección del contratista, en cuanto a que verificó las propuestas sobre la base de exigencias no contempladas en el pliego de cargos.

En esta oportunidad, resaltamos el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, que establece las **Obligaciones de las**



entidades contratantes, señalando lo siguiente:

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

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

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

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

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

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

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Frente a lo anterior, este cuerpo colegiado no podrá entrar a examinar el fondo de las propuestas que conformaron el presente acto de selección de contratista, siendo que la forma en que se formuló el pliego de cargos, afectó la igualdad de condiciones de los proponentes; lo que trae consigo que la entidad recurrida haya incidido en una causal de nulidad absoluta del acto público, conforme viene descrita en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020:

“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los, que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”.

Sobre lo mismo, si esta instancia de control no asume la responsabilidad de declarar



la nulidad de todo lo actuado, sería evidente que los proponentes se encontrarían en absoluto estado de indefensión, ya que sus derechos de ser tratados en plano de igualdad, quedaría seriamente vulnerado por la entidad, al crear parámetros de evaluación nuevos y que no fueron establecidos al momento de la convocatoria. Por lo tanto, lo correspondiente es que se produzca un nuevo acto público, en el que se le conceda a todos los mismos derechos y oportunidades de participación y de esa manera, restablecer el curso normal del procedimiento justo de selección objetiva y eventualmente de contratación. (Ver artículo 168 de la ley 22 de 2006, sobre la declaratoria de nulidad).

En virtud de las consideraciones vertidas en nuestro análisis integral, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **anular** el acto público de selección de contratista, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual permite anular lo actuado por la entidad contratante.

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

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-03-CM-005237, convocado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE COLÓN), para la compra de **“1300 tarjeta de proximidad HID CLASS BASE (CARNETS DE PVC BLANCO) Y DOS CINTA MCKOK PARA IMPRESORA DTC1500-MODELO45611” (sic)**, con precio de referencia de diez mil trescientos balboas (B/.10,300.00); en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.FIAN-15300000038824, del 22 de agosto del 2024, emitida por MAPFRE PANAMÁ, S.A., por un límite máximo de responsabilidad de MIL TREINTA BALBOAS (B/.1,030.00); según diligencia de consignación que reposa a folio 022

del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE COLÓN), el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-10-01-03-CM-005237, el cual consta de un (1) tomo integrado por 113 fojas.

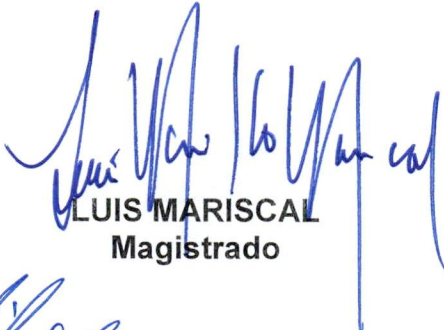
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.125-2024, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General Encargada

