



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 175-2024

RECURRENTE: JUSTA MARIA VÁSQUEZ (SERVICIOS LA EXPANSIÓN).

ACTO RECURRIDO: Cuadro de Cotizaciones No.054 de 1 de noviembre de 2024, mediante la Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos) adjudicó el acto público No. 2024-1-10-01-08-CM-007823.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 195-2024-Pleno/TACP 30 de diciembre 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.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS RELEVANTES:

1. El 18 de octubre de 2024, la Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos) 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 Contratación Menor No. 2024-1-10-01-08-CM-007823, para la adquisición de "CAMISA Y PANTALÓN DE CIRUGÍA".
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de veinte mil de cuatrocientos balboas (B/.20,400.00) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 25 de octubre de 2024, hasta las 10:00 am y su consecuente apertura a las 10:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuestas, el día 30 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico "PanamaCompra" Acta de Apertura, en la que se constata que fueron recibidas seis (6) propuestas, en este orden de precios:



Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Elsy Investment	B/.14,400.00
2	Inversiones Cata	B/.14,880.00
3	Servicios la Expansión	B/.15,096.00
4	Son Import, S.A.	B/.19,200.00
5	Bazar Pico Pico, S.A.	B/.19,776.00
6	Emdis Home	B/.20,350.00

4. Consta a foja 198 del expediente administrativo, el criterio técnico de 1 de noviembre de 2024, elaborado por Alexander Arritola B., jefe del Departamento de Lavandería y Costura del Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos, en el que indicó que, la empresa Elsy Investment no presentó las muestras solicitadas, por su parte, la muestra presentada por la empresa Inversiones Cata, resistió todas las pruebas de medida, lavado, logo y confección.
5. Reforzando este criterio, el 8 de noviembre de 2024, la entidad publicó el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas, suscrita por Abelis Vega, cotizador, y en ella se determinó que, la propuesta con menor precio (Elsy Investment) no cumplió con el pliego por no presentar la muestra solicitada; en consecuencia, se procedió al análisis de la segunda propuesta con menor precio (Inversiones Cata), y esta si reunió lo requerido por la entidad.
6. Siendo así, a través del Cuadro de Cotizaciones No.054 del 08-11-2024, publicado en el sistema electrónico “PanamaCompra” ese mismo día, la entidad decidió adjudicarle el acto público No. 2024-1-10-01-08-CM-007823 a la empresa Inversiones Cata. (Ver foja de foja 006 a 007 del expediente del jurídico).
7. El 20 de noviembre de 2024, el licenciado José Manuel Sevillano, actuando en representación judicial de Justa María Vásquez (Servicios la Expansión), presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No.054 del 08-11-2024.
8. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos legales procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°135-2024/TACP de 21 de noviembre de 2024 (Admisión), publicada en “PanamaCompra” el 22 de noviembre de 2024.
9. 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 022 a foja 024 del expediente jurídico).
10. El 27 de noviembre 2024, la entidad publicó su informe de conducta, suscrito por Alexa Espino, directora nacional de compras. (Ver de foja 064 a foja 068 del expediente jurídico).
11. Posteriormente, fue presentado ante la Secretaría General de este Tribunal, el 2 de diciembre de 2024, a través de la Nota HldeLT-DC-No-121-2024 de 2 de diciembre de 2024, el expediente administrativo original conformado por un (1) tomo con doscientas veinte (220) fojas y las muestras presentadas por los proponentes (ver de foja 037 del expediente jurídico).



II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

En su escrito de impugnación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Su representada, Justa María Vásquez (Servicios la Expansión), a su consideración, es la oferta de precio más bajo que cumple con el pliego de cargos, ya que la propuesta de la empresa Inversiones Cata presentó una propuesta extemporánea, fue publicada en "PanamaCompras" el 24 de octubre a las 9:56 pm, y no el 25 de octubre como lo requiere el pliego de cargos.
2. En ese sentido, la Ley 22 de 2006 en sus artículos 39 y 58, establece que el pliego de cargos debe señalar una fecha de entrega de las propuestas para los actos públicos, y atendiendo a este precepto legal, la empresa Inversiones Cata, no presentó su propuesta en tiempo oportuno.
3. Reprochó, además, que a diferencia de la adjudicataria la empresa de su representada es una pequeña empresa certificada por AMPYME, y por ello, según lo que establece la Ley 22 en su artículo 57, se le debió otorgar la adjudicación, tomando en cuenta que, su precio no es mayor al 5% de la propuesta con el menor precio.

En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se ordene una nueva verificación y adjudicación a favor de Justa María Vásquez (Servicios la Expansión).

III. INFORME DE CONDUCTA.

La Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos) rindió el informe de conducta solicitado por el Tribunal, el cual fue publicado el día 27 de noviembre de 2024, en el portal electrónico "PanamaCompra", haciendo un recuento de todas las actuaciones, veamos un extracto:

"...

IV. Actuación de la Entidad

El día 18 de octubre de 2024, la Caja de Seguro Social, publico en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el Acto recibido de propuestas en el procedimiento de selección de contratistas No.2024-1-10-0-08-CM-007823, convocado para la adquisición de **"CAMISA Y PANTALÓN DE CIRUGIA"**, con un precio de referencia de **VEINTE MIL CUATROCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.20,400.00)**, con fecha y hora de apertura de propuestas 25 de octubre de 2024 hasta las 10:00 a.m.

Las propuestas pueden ser recibidas a partir de la publicación del Aviso de Convocatoria que en este caso fue el 18 de octubre de 2024 hasta el 25 de octubre de 2025 a las 10:00 a.m., es decir momento desde que el propio Sistema Electrónico de forma automática permite recibir propuestas y cerrar la recepción de la mismas, respectivamente.

Se levanta el Acta con el detalle de las ofertas y los precios propuestos para verificación del cumplimiento de los requisitos documentales establecidos en el Pliego de Cargos.



De acuerdo a Nota HIDLT-LV-547-2024 de 01 de noviembre de 2024, el Jefe del Departamento de Lavandería y Costura del Hospital Irma De Lourdes Tzanetatos indico que las empresas SON IMPORT, S.A., BAZAR PICO PICO, S.A., INVERSIONES CATA y SERVICIOS LA EXPANSION cumplen con las medidas solicitadas por la Institución.

Las empresas ELSY INVESTMENT y EMDIS HOME no cumplen porque no presentaron muestras para su debida evaluación técnica.

El 08 de noviembre de 2024, fue publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Publicas "PanamaCompra", el Cuadro de Cotización No.054 de 1 de noviembre de 2024, por medio del cual se adjudica el Acto Público No. 2024-1-10-01-08-CM-007823 al proponente INVERSIONES CATA, por la suma de B/. 14,800.00

El Texto Único de La Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece en su Artículo 57 Párrafo 3ero lo siguiente:

"...

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 y el precio no sea mayor de un 5% en relación "**CAMISA Y PANTALÓN DE CIRUGIA**", con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipymes; entre las mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio"

Este es el Informe de Conducta solicitado, el cual remitimos a vuestro despacho para su consideración en cumplimiento de la Ley, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Publicas, respaldado por la documentación Electrónica Publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Publicas "PanamaCompra", incluido lo concerniente al Acto Administrativo que es sujeto del Recurso de Impugnación, la misma guarda relación con la Contratación Menor No. **2024-1-10-01-08-CM-007823**, celebrado por el Departamento de Compras del Hospital Irma Lourdes Tzanetatos el día 25 de octubre de 2024.

..."

IV. LAS PRUEBAS.

A través de la Resolución N°084-2024-TACP de 11 de diciembre de 2024 (Pruebas), el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas dentro del presente recurso de impugnación.

En esta resolución, se solicitó prueba de oficio a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), como regulador para certificar si la adjudicataria, Inversiones Cata, estaba registrada y reconocida como una micro, pequeña o mediana empresa.

A su vez, se le solicitó prueba de oficio a la Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos), para que nos orientara respecto a si de alguna forma se había verificado la condición de micro, pequeña o mediana empresa de la empresa Inversiones Cara, antes de perfeccionar la adjudicación.



Y, se ordenó prueba de oficio a la Dirección General de Contrataciones Públicas, para que nos orientara respecto a las herramientas de verificación de las condiciones económicas de una empresa en el portal “PanamaCompra”.

Los resultados obtenidos de estas pruebas han servido para crear la convicción de este Tribunal de cara a la resolución del presente caso de marras, así es que, veamos los puntos relevantes de las pruebas solicitadas:

- **Prueba de Informe de la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)**, visible de foja 055 a foja 056 del expediente jurídico.

La Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), el 16 de diciembre cumplió con lo solicitado por el Tribunal, remitiendo la Nota No.DDE-006-12-AMPYME-2024 de 16 de diciembre de 2024 suscrita por Alison García, directora de Desarrollo Empresarial, en la que se certificó que la empresa Inversiones Cata se encuentra inscrita en AMPYME como una microempresa desde el 22 de noviembre de 2024.

A foja 56 se observa Constancia de Inscripción de registro empresarial adjuntada por AMPYME:

Constancia de Inscripción Registro Empresarial

(Ley 33 del 2000 - Artículo 11)
(Ley 72 del 2009 - Artículo 14)

Fecha de Inscripción: 22/11/2024
Representante Legal: Catalina Duarte Pineda
Cédula: 4-275-128
R.U.C: 4-275-128 DV: 0
Nombre de Razón Social:
Nombre Empresa: INVERSIONES CATA
Etapas: En funcionamiento.
Tipo de Negocio: Servicio

Natural
Micro empresa

- **Prueba de Informe de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)**, visible de foja 058 a 060 del expediente jurídico:

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), acatando lo ordenado por el Tribunal, remitió nota DGCP-DS-DJ-1984-2024, suscrita por el director general Javier Marquinez, explicando que actualmente las entidades no cuentan con un sistema de verificación en el Registro de Proponentes de “PanamaCompra”, que permita constatar la clasificación empresarial de un proponente (Micro, pequeña o mediana empresa).

En esa vía, agregaron que, no se podía detallar el método de verificación, ya que como se expresó, en la actualidad no hay herramienta que realice esta validación.

Veamos un extracto de la nota:



Respecto al sistema de verificación en el Registro de Proponente del "PanamaCompra":

Respuesta No. 1: Actualmente las entidades no cuentan con un sistema de verificación en el Registro de Proponente del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", que les permita corroborar si en efecto la empresa está clasificada como Micro, Pequeña o Mediana empresa.

Las Empresas que desean acreditar lo anterior deben adjuntar su Constancia de Inscripción como Registro Empresarial, el que cuenta con un Código QR de verificación, emitido por Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME).

Método de verificación:

Respuesta No. 2: No podemos detallar el método de verificación en el portal electrónico "PanamaCompra", ya que actualmente no contamos con un método de validación sistemático.

De la existencia de otros métodos alternativos:

Respuesta No. 3: La Dirección General de Contrataciones Públicas no puede señalar la existencia de otros medios de verificación para dicho documento, toda vez que no somos el ente emisor de esta certificación, la cual como es de conocimiento corresponde a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME).

- **Prueba de Informe del Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos**, visible de foja 062 a foja 063 del expediente jurídico).

En atención a lo solicitado por el Tribunal, la Caja del Seguro Social, Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos, remitió Nota DA-HIdELT-N-408-2024 de 18 de diciembre de 2024, suscrita por Erick Alberto Sánchez, director administrativo; y, Jorge Martínez, director médico, mediante la cual comunicaron que verificaron que la propuesta adjudicada cumpliera con los requisitos exigidos.

En otro orden de ideas, aseveraron que la empresa Inversiones Cata, no adjuntó para este acto, certificación de AMPYME, ya que no era un requisito exigido en el pliego de cargos, por ser opcional.

Recalaron que, actualmente en el portal "PanamaCompra" no existe opción de solicitar este requisito, ni existe forma en la plataforma para validar o verificar estas inscripciones, por ello, previo a la adjudicación, consultaron vía telefónica a la empresa Inversiones Cata, si estaba inscrita en AMPYME y la proponente manifestó que sí.

A foja 063 y 064 se puede constatar el contenido del informe:

1. Se verificó que cumpliera a cabalidad con la presentación de los requisitos exigidos en el pliego de cargos.
2. Se verificó, si las empresas que cumplían con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos eran locales y se determinó que dichas empresas si lo eran, con excepción de SON IMPORT, S.A., por lo que se procedió con la adjudicación del cuadro de cotización al proponente de menor precio, que cumplió con los requisitos exigidos en el pliego y que representa los mejores intereses para la institución.



3. La empresa **INVERSIONES CATA**, no adjunto la certificación de AMPYME en el Portal de Panamacompra, toda vez que, no era un requisito exigido en el pliego de cargos, en vista que el mismo es opcional.
- En la plataforma de Panamacompra no existe la opción de solicitar el requisito de presentar la certificación de AMPYME, para cuando las empresas sean micro, pequeña o mediana empresa, ni existe ninguna plataforma en la actualidad para validar o verificar si las mismas están inscrita en AMPYME, por lo que previo a la adjudicación, se consultó vía telefónica si dicha empresa se encontraba inscrita, y manifestaron que sí.

V. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y luego analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente y la consecución de las pruebas, atañe a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, 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 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.054-2024 del 08-11-2024, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público No.2024-1-10-01-08-CM-007823 a la empresa Inversiones Cata.

Recordemos que esta actuación se sustentó en la Acta de Apertura de Propuestas que reposa de foja 162 a 188 del expediente administrativo y el criterio técnico, suscrito por Alexander Arritola B., jefe del Departamento de Lavandería y Costura del Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos, que reposa en el expediente administrativo a foja 198.

Criterio Técnico de profesional idóneo:

EMPRESA	MEDIDAS DE LA MUESTRA	PRUEBA DE LAVADO	LOGO	CONFECCION
SON IMPORT S.A.	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
BAZAR PICO PICO S.A.	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
INVERSIONES CATA	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
ELSY INVESTMEN	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
SERVICIOS LA EXPANSION	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
EDMDIS HOME	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE



3. Analisis de los cargos denunciados por el recurrente.

Conocida la decisión de la entidad, Justa María Vásquez (Servicios la Expansión), a través de su representante legal, según se ha indicado, se opuso al acto administrativo, y sus reproches se sintetizan en las siguientes razones a desarrollar:

a. Presentación extemporánea de la propuesta de Inversiones Cata.

A consideración del recurrente, la empresa Inversiones Cata presentó una propuesta extemporánea, a ya que fue publicada en "PanamaCompras" el 24 de octubre a las 9:56 pm, y no el 25 de octubre como lo requiere el pliego de cargos. Es decir que la propuesta fue presentada un día antes de la fecha de recepción formal. En otras palabras, fue presentada de manera prematura.

Al respecto, es necesario recordar que, antes de que se reformara la actividad de las compras al Estado en el ámbito tecnológico y que finalmente se exigiera que las propuestas sean presentadas exclusivamente de manera electrónica, salvo excepciones, todas las propuestas se presentaban en soporte de papel, para ello, era obligatorio que la entidad fijara una hora y lugar.

Este horario debía ser cumplido obligatoriamente por los proponentes, pues así se exigía en el pasado, antes de las modificaciones en materia de tecnología a la Ley de Contrataciones Públicas, y, quien incumplía la programación, perdía la oportunidad de que su propuesta se recibiera.

Contrario sensu, en la actualidad, se ha eliminado la presentación de propuestas físicas (salvo excepciones), dándole paso a la gestión electrónica, es decir, presentación de propuestas vía "PanamaCompra", para ello, cada proponente cuenta con una clave de acceso para ingresar y adjuntar su propuesta desde que se publica el Aviso de Convocatoria hasta antes del vencimiento de la hora de apertura de propuestas. Así lo establece el artículo 71 de 439 de septiembre de 2020:

"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".

Dicho esto, no olvidemos que, el Aviso de Convocatoria para este acto fue publicado el 18 de octubre de 2024, con una fecha de apertura de propuestas para el 25 de octubre de 2024, y la propuesta de Inversiones Cata fue ingresada al sistema "PanamaCompra" el 24 de octubre de 2024, es decir dentro del término que reconoce la normativa especial, en tanto, no puede ser considerada una propuesta extemporánea como lo denunció el actor.

Lo desarrollado quiere decir que, a diferencia de las antiguas regulaciones, actualmente los proponentes tienen un tiempo más amplio para la presentación de sus propuestas, quedando erradicada la práctica restrictiva de recepción de propuestas en un horario y fecha determinado que solamente aplicaba para las propuestas físicas. Dicho esto, es conveniente instar al respetado recurrente que,



revise las convenientes actualizaciones en materia tecnología que se han implementado a la labor de contratación del Estado.

Antes de culminar con la resolución de este cargo, es pertinente, indicar que, en el pasado el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se ha pronunciado respecto a este tema específico "propuesta extemporánea". A modo de ejemplo citamos la Resolución No.063-2023-PLENO/TACP 10 de abril de 2023:

"En primera instancia se observa que para esta propuesta se adjuntaron todos los requisitos mínimos exigidos en el pliego de cargos, así como otras disposiciones establecidas en el apartado otros requisitos.

Igualmente debemos señalar que la misma fue cargada al portal electrónico, cumpliendo con lo establecido en el artículo 71 del Decreto Ejecutivo 439, ya que se indica que las propuestas pueden ser subidas al portal *PanamaCompra* desde la fecha en que se hace la convocatoria, es decir para este acto la convocatoria se publicó el día 3 de febrero de 2023 y el proponente subió su propuesta el día 11 de febrero de 2023, por ello esta propuesta no puede ser considerada extemporánea".

Así pues, se colige que, la propuesta de Inversiones Cata cumple con los parámetros de presentación de propuestas, siendo así, no le asiste la razón al respetado recurrente, por ende, continuaremos con los demás cargos denunciados.

b. Preferencia de Micro, Pequeña o Mediana Empresa.

Por otro lado, reprochó el actor que a diferencia de la adjudicataria la empresa de su representada es una pequeña empresa certificada por AMPYME, y por ello, según lo que establece la Ley 22 en su artículo 57 se le debió otorgar la adjudicación, tomando en cuenta que, su precio no es mayor al 5% de la propuesta con el menor precio.

En cuanto a este cargo, lo cierto es que la adjudicataria, Inversiones Cata, para este acto no presentó certificación para constatar su condición económica empresarial (constancia de AMPYME), ahora bien, debemos tener presente que la "Certificación de AMPYME" no es un requisito obligatorio para la presentación de las propuestas, por ende, no se puede descartar una propuesta por la no presentación de este documento.

Las entidades están llamadas a verificar la condición de económica de cada empresa, con el objeto de promover la economía de las microempresas, en el portal "*PanamaCompra*", específicamente en el Registro de Proponentes, y así, lo establece el artículo 88 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

"Artículo 88. Adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen micro o pequeñas empresas y empresas no mipes, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con 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 empresa no mipe. Entre las micro y pequeñas empresas, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*", que la empresa esté clasificada como micro o pequeña empresa".

He aquí la problemática, la verificación que describe la normativa actualmente no ha sido desarrollada ni implementada, por lo que, se reducen las herramientas para accionar los beneficios a favor de las micro y pequeñas empresas, como



resultado las entidades deben utilizar otros métodos no convencionales (no descritos en la ley) para cumplir con la verificación.

Así lo manifestó la Dirección General de Contrataciones Publicas en Prueba de Informe visible de foja 058 a 060 del expediente jurídico:

Respuesta No. 1: Actualmente las entidades no cuentan con un sistema de verificación en el Registro de Proponente del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", que les permita corroborar si en efecto la empresa está clasificada como Micro, Pequeña o Mediana empresa.

Este Tribunal en la búsqueda de la verdad material de la controversia solicitó Prueba de Informe a la entidad, para conocer si se había verificado por algún medio la condición de micro, pequeña o mediana empresa del proponente Inversiones Cata, y esto dijeron:

3. La empresa **INVERSIONES CATA**, no adjunto la certificación de AMPYME en el Portal de Panamacompra, toda vez que, no era un requisito exigido en el pliego de cargos, en vista que el mismo es opcional.
En la plataforma de Panamacompra no existe la opción de solicitar el requisito de presentar la certificación de AMPYME, para cuando las empresas sean micro, pequeña o mediana empresa, ni existe ninguna plataforma en la actualidad para validar o verificar si las mismas están inscrita en AMPYME, por lo que previo a la adjudicación, se consultó vía telefónica si dicha empresa se encontraba inscrita, y manifestaron que sí.

Del mismo modo, se ofició a la Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa para que nos certificara si la empresa Inversiones Cata se encontraba debidamente inscrita como una micro, pequeña o media empresa, y esto contestaron, ver foja 055 del expediente jurídico:

En atención al Oficio N° 302-2024-TACP emitida el 11 de diciembre de 2024, relacionada con la solicitud de prueba de informe dentro del recurso de impugnación promovido por la señora Justa María Vásquez, tenemos a bien certificar que la señora **Catalina Duarte Pineda**, portadora de la cédula de identidad **4-275-128**, se encuentra debidamente inscrita en la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) desde el día **22 de noviembre de 2024**.

De las pruebas evacuadas, se conjugan los siguientes asuntos que ayudaran a dirimir este cargo al Tribunal:

1. La empresa Inversiones Cata, no presentó en la Apertura de Propuestas la certificación de AMPYME, sin embargo, no fue descalificada ya que este requisito no es obligatorio en los pliegos de cargos.
2. Se le preguntó a la entidad si verificó que la empresa estuviera certificada como una micro, pequeña o mediana empresa, y dijeron que, si, que se preguntó al proponente vía telefónica. Es decir que la entidad se ha conformado con lo indicado por la propia parte interesada, la empresa Inversiones Cata.
3. La empresa Inversiones Cata si está inscrita en AMPYME como una microempresa desde el 22 de noviembre de 2024, sin embargo, el acto se celebró el 25 de octubre de 2024. En otras palabras, su inscripción fue luego de la presentación de su propuesta, lo cual quiere significar que lo afirmado



a la entidad, no fue exacto, ya que al menos para este acto de marras, no goza del beneficio de ser una MPYME.

Ciertamente, se colige entonces que, la empresa Inversiones Cata no contaba con el beneficio de microempresa para el 25 de octubre de 2024, momento en que se realizó la apertura de propuestas, esto se respalda con la respuesta que nos proporcionó el regulador (AMPYME), quien es el único con la competencia para certificar la clasificación de las micro, pequeñas y mediana empresa en Panamá.

En esa vía, la entidad, al momento de celebrar este acto debió ser más meticulosa al verificar la condición de microempresa de Inversiones Cata, ya que evidentemente al momento de la apertura de propuestas esta empresa no estaba inscrita en AMPYME como una microempresa, y así, se observa en certificación remitida por el regulador visible a foja 056 del expediente jurídico:

Fecha de Inscripción: 22/11/2024

Representante Legal: Catalina Duarte Pineda

Cédula: 4-275-128

R.U.C: 4-275-128 DV: 0

Nombre de Razón Social:

Nombre Empresa: INVERSIONES CATA

Etapas: En funcionamiento.

Tipo de Negocio: Servicio

Natural

Micro empresa

Es decir, la empresa Inversiones Cata no había adquirido el derecho o beneficio de microempresa reconocido por la AMPYME, quien es la autoridad competente para certificar la condición de las empresas en Panamá. En cuanto a la adquisición y reconocimiento de derechos, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 14 de junio de 2022, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Jou Sue Cheng Orobio vs Ministerio de Desarrollo Social:

"Podemos complementar lo previamente expuesto, indicando que los denominados Derechos Adquiridos son todos aquellos derechos otorgados y reconocidos, sean públicos o privados, en favor de algunas personas, que derivan de un hecho apto para producirlos bajo el imperio de la Ley vigente al tiempo en que el hecho se ha realizado." (Subraya el Tribunal).

El debido proceso de la contratación menor es que, las entidades preferentemente seleccionen a las micro y pequeñas empresas que cumplan con los requisitos y su precio no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa que no sea micro o pequeña empresa.

Como hemos dicho, al momento de la apertura el acto la empresa Inversiones Cata no estaba inscrita en AMPYME, como una microempresa, por ende, no podía ser considerada como tal; por su parte la empresa del hoy recurrente Justa María Vásquez (Servicios la Expansión), si estaba inscrita y reconocida como una microempresa, veamos la certificación a foja 123 del expediente administrativo:



Fecha de Inscripción: 26/08/2024

Representante Legal: Justa Maria Vasquez Gonzalez

Cédula: 9-172-524

R.U.C: 9-172-524 DV: 63

Nombre de Razón Social:

Nombre Empresa: JUSTA MARIA VASQUEZ (SERVICIOS LA EXPANSION)

Etapas: En funcionamiento.

Tipo de Negocio: Comercio

Natural

Micro empresa

Siguiendo esa misma lógica, la empresa Justa María Vásquez (Servicios la Expansión), no solo estaba inscrita como una microempresa al momento de apertura del acto, sino que, además, si comparamos el precio de esta propuesta con la propuesta de la adjudicataria, Inversiones Cata, tendremos que su precio es 1.4% mayor, es decir esta dentro del 5% que permite la normativa.

Para arribar a esta conclusión el Tribunal utilizó varias formulas que dan como resultado que, la empresa Justa María Vásquez (B/.15,096), debió ser elegida al momento de la adjudicación del acto que hoy es impugnado, estas fueron las formulas para conocer la diferencia de precio:

- a. Para sacar el límite de los 5% se multiplicó el precio de la adjudicataria Inversiones Cata por 5%, así: $B/.14,880.00 \times 0.05 = B/.744$. esta diferencia B/.744 se sumó al precio B/.14,880.00 y esto nos dio un límite de precio de B/.15,624.00.
- b. Para conseguir el porcentaje de diferencia de precio, se restaron los valores de la propuesta de Inversiones Cata B/.14,880.00 y Justa María Vásquez B/.15,096.00= 216, este último valor 216 se dividió con el precio de la menor propuesta, Inversiones Cata B/.14,880.00, así: $216/B/.14,880.00 = 0.014...$, y este ultimo valor se multiplicó por 100 para sacar el porcentaje, dando como resultado 1.4%.

Es evidente que, la propuesta presentada por Justa María Vásquez (Servicios la Expansión) es una microempresa, su precio está dentro del rango de los 5% mayor a la empresa que le antecede con el menor precio, Inversiones Cata (adjudicataria), quien como ya hemos dejado claro al 25 de octubre de 2024, no estaba inscrita como microempresa en AMPYME, por ende, no merecía ser beneficiada con la adjudicación.

Ante este escenario, le asiste virtualmente la razón al recurrente, ya que debemos seguir cabalmente los procesos tal cual los desarrolla la normativa, para este caso en específico, aplicar el Principio de Prevalencia de las micro y pequeñas empresa, que es una institución creada por el Estado para favorecer a los pequeños productores y que haya más oportunidades empresariales.

4. Decisión del Tribunal.

Todo lo antes expuesto, da cuenta que la entidad cometió un yerro al omitir la aplicación del Principio de Prevalencia de las empresas MIPES; cuando claramente



esta disposición legal forma parte integral del debido proceso en las compras menores.

Con apego a la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, la propuesta de Justa María Vásquez (Servicios la Expansión) el recurrente, se encuentra dentro del precio de referencia, cumple con todos los requisitos, y con las muestras solicitadas; 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 de Justa María Vásquez (Servicio la Expansión) 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.054-2024 del 08-11-2024 proferido por la Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos), mediante el cual se adjudicó el acto de Contratación Menor No. 2024-1-10-01-08-CM-007823 a Inversiones Cata.

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

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, EN EL SENTIDO DE ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-08-CM-007823, Justa María Vásquez (Servicios la Expansión) por la suma quince mil noventa y seis balboas (B/.15,096.00) por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en cheque de gerencia No. 000032501, emitido por el Banco General, el 20 de noviembre de 2024 por el monto de dos mil cuarenta balboas (B/.2,040.00), según Diligencia de Consignación No. 137-2024 de 20 de noviembre de 2024 que reposa a folio 011 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la Caja del Seguro Social (Hospital Irma de Lourdes Tzanetatos), el expediente administrativo, remitido el 2 de diciembre de 2024, a través de la Nota HldeLT-DC-No-121-2024 de 2 de diciembre de 2024, conformado por un (1) tomo con doscientas veinte (220) fojas y las muestras presentadas por los proponentes (ver de foja 037 del expediente jurídico).

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.175-2024, 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, [F] NOMBRE

MURILLO
MARISCAL LUIS
ARQUIMEDES - ID
8-275-137

Firmado digitalmente por
[F] NOMBRE MURILLO
MARISCAL LUIS
ARQUIMEDES - ID
8-275-137
Fecha: 2024.12.30 13:57:47
-05'00'

LUIS MARISCAL
Magistrado

MARTIN WILSON CHEN
Magistrado

MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente

KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

