



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 138-2024.

RECURRENTE: ALTUS ELEVADORES, S.A.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES 093 DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, MEDIANTE EL CUAL SE ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS POR CONTRATACIÓN MENOR NO. 2024-1-10-01-08-CM-005997, EMITIDO POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO ARIAS MADRID).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.168-2024-PLENO/TACP de 30 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; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. El 30 de agosto de 2024, la Caja del Seguro Social (en adelante la entidad o CSS), mediante Aviso de Convocatoria, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o PanamaCompra), convocó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-08-CM-005997, para el **"MANTENIMIENTO PREVENTIVO POR UN AÑO (1) PARA LOS SIETE (7) ASCENSORES MARCA GOLDSTAR DEL COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO ARIAS MADRID - PROVINCIA DE PANAMÁ"** (sic), con precio de referencia de veintiocho mil balboas (B/.28,000.00). (Ver fojas 002-009 del expediente del Tribunal / fojas 86-90 del expediente administrativo).
2. La presentación de propuestas para este acto público se programó para el 05 de septiembre de 2024 hasta las 10:00 a.m. y la apertura de propuestas



a las 10:01 a.m., de ese mismo día.

3. Conforme el **Acta de Apertura** de fecha 05 de septiembre de 2024, ubicada en los documentos del acto público y a foja 215 del expediente administrativo se recibieron dos (2) propuestas, a saber:

Propuestas Recibidas:

RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
2514969-1-820953	Altus Elevadores, S.A.	05-09-2024 09:52 a. m.	B/. 23,788.00
55624-79-333990	Elevadores Goldstar, S.A.	05-09-2024 09:11 a. m.	B/. 25,800.00

4. El 11 de septiembre de 2024, se publicó dentro de los documentos del acto público, el **Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1**, contentivo de la evaluación de las propuestas; en donde se determinó que la empresa Altus Elevadores, S.A., no cumplió con todos los requisitos en el pliego de cargos, y en tanto que la empresa Elevadores Goldstar, S.A., si cumplió con todas las especificaciones técnicas solicitadas. (Ver fojas 223-224 del expediente administrativo).
5. Mediante el **Cuadro de Cotizaciones 093** del 18 de septiembre de 2024, la entidad resolvió adjudicar el acto público de selección de contratista, que aunque da la apariencia que le adjudica a la empresa Altus Elevadores, S.A.; no obstante, de las constancias procesales se entiende que la misma recae sobre la empresa Elevadores Goldstar, S.A., por la suma de veinticinco mil ochocientos balboas (B/.25,800.00); al determinarse en evaluación que cumplió con los requisitos. (Ver foja 010 del expediente del Tribunal / foja 226 del expediente administrativo).
6. El 26 de septiembre de 2024, la firma de abogados Troncoso Tribaldos, representada por Isaac Aaron Brawerman Cohen, en calidad de apoderados especiales de la empresa Altus Elevadores, S.A., conforme poder conferido visible a foja 011 del expediente del Tribunal, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 093 del 18 de septiembre de 2024. (Ver fojas 012-023 del expediente del Tribunal).
7. En sala unitaria este Tribunal, admitió el Recurso de Impugnación *in comento*, según el procedimiento consagrado en la ley de contrataciones públicas, mediante **Resolución No.106-2024/TACP** del 29 de abril de 2024 (Admisión); del cual se le dio traslado a la entidad y se le requirió el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver fojas 033-035 del expediente del Tribunal).

II. **ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE (ALTUS ELEVADORES, S.A.)**

En el Recurso de Impugnación, el recurrente solicita se *revoque el acto impugnado y en su lugar se le adjudique a esta empresa*¹; fundamentando sus pretensiones medularmente en los siguientes hechos:

¹ Ver Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 012-021 del expediente del Tribunal.



1. La propuesta del recurrente fue desestimada por la entidad al valorar erróneamente que el ingeniero mecánico o electromecánico, propuesto como responsable de la supervisión de los trabajos de mantenimiento, no cuenta con el carnet de idoneidad vigente.
2. La idoneidad de los profesionales de la ingeniería y la arquitectura, se encuentran acreditadas oficialmente mediante la certificación que expide la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), de conformidad con la Resolución No.014 del 11 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No.JTIA-001-2022 del 12 de enero de 2022.
3. Conforme el requerimiento del pliego de cargos, se aportó la Resolución #196 del 16 de febrero de 2023, que ordena la inscripción de la empresa en los registros de la JTIA, así como al profesional idóneo responsables de la empresa, siendo el señor José M. Castillo, con idoneidad personal No.2001-024-016, igualmente se aportó la Certificación JTIA-648-2024 del 25 de marzo de 2024, de registro de la empresa; vigentes a la fecha del acto público.
4. Las idoneidades profesionales otorgadas por conducto de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, conforme la JTIA son perpetuas, y en este caso que el objeto contractual obedece al servicio de mantenimiento de ascensores cuya actividad está relacionada con el ejercicio de un mecánico electromecánico, y en ese sentido el profesional propuesto por la empresa se encuentra acreditado, pese a que en el momento el carnet se encontraba vencido, puesto que solo es un documento identificador de la idoneidad.
5. Documentalmente se demostró la existencia de la idoneidad del profesional propuesto, e incluso la solicitud de renovación de dicho documento fechada 18 de julio de 2024, a lo cual la JTIA aclaró que en su momento no se cuenta con material para hacer la renovación física del carnet, por lo que emitió en formato electrónico el 10 de septiembre de 2024.
6. Se cumplieron con toda la documentación exigida en el pliego de cargos por lo que debió ser favorecida con la adjudicación; sin embargo, no fue correctamente aplicada la normativa relacionada a las obras y/o servicios de ingeniería y arquitectura.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 07 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, la **Nota DP-CHDRAAM-UDAL-N-126-2024** mediante la cual se remite el Informe de Conducta CHDRAAM-DP-UDAL-IC-003-2024 fechado 03 de octubre de 2024, firmado por el Director General de la entidad, Dino Mon Vásquez, respecto a las actuaciones administrativas surtidas en el presente acto público de selección de contratista; igualmente, remiten el expediente administrativo conformado por un tomo de 258 fojas. (Ver fojas 038-044 del expediente del Tribunal).

En dicho informe, además de hacer un recuento sucinto del acto público, mencionó los hechos aludidos por el recurrente, argumentando principalmente que el pliego de cargos fue claro al requerir la presentación del carnet de identificación de la idoneidad vigente y que en el caso del recurrente fue aportado con fecha vencida; además señaló que en la evaluación de las propuestas, realizado por el personal idóneo, se aplicaron los criterios de verificación contenidos en el pliego de cargos.

Visto lo anterior, corresponde a este Tribunal, el análisis de fondo de las



pretensiones planteadas por las partes, tal como exponemos a continuación.

IV. PERIODO PROBATORIO

Mediante **Resolución No.069-2024-TACP** de 18 de octubre de 2024, publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa resolvió ordenar Prueba de Informe para la entidad (Caja de Seguro Social) y a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; a fin de que respondieran o aclararan algunas interrogantes sobre algunos puntos controvertidos respecto a la vigencia del carnet de idoneidad, con el propósito de contar con mejores elementos de juicio para emitir nuestra decisión; concediendo el término de tres (3) días hábiles para la respuesta. (Ver fojas 050-056 del expediente del Tribunal).

Dicha comunicación se realizó formalmente a los interesados, mediante los Oficios No.260-2024-TACP y No.261-2024-TACP del 21 de octubre de 2024, publicados en el sistema electrónico esa misma fecha; ubicados de fojas 059-062 del expediente del Tribunal.

a. Resultado de la prueba de informe

En respuesta a la prueba de informe requerida, el 25 y 28 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, los correspondientes informes, tal como se detalla a continuación:

- Caja de Seguro Social

Mediante Nota DP-CHDRAAM-UDAL-N-139-2024, de fecha 24 de octubre de 2024, ubicada a foja 065 del expediente jurídico, firmada por el Director Administrativo, Julio Romero, la entidad remitió la Hoja de Trámite MANT-CHDRAAM-HT-881-2024, respondiendo medularmente los siguientes puntos:

La evaluación de la vigencia del carnet de idoneidad fue justificada en los requisitos del pliego de cargos, el cual exigió el carnet vigente y en este caso en particular, se aportó con fecha vencida, siendo la responsabilidad de la empresa y del propio ingeniero. La vigencia del carnet de los profesionales de la ingeniería y arquitectura se encuentra establecida mediante la Resolución 008 del 08 de febrero de 2018, cuya vigencia es de cinco (5) años. Respecto a la documentación que aportó dicha empresa, sobre la renovación del carnet, no se solicitó aclaración puesto que no cumplió con la vigencia requerida, ni tampoco se realizó ninguna constatación ante la JTIA. (Ver fojas 066-067 del expediente del Tribunal).

- Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura

Mediante Nota JTIA No.299-2024, de fecha 23 de octubre de 2024, firmada por el Ingeniero Johan L. Caballero M., en calidad de Presidente, publicada en el sistema electrónico, la JTIA remitió el informe sobre la prueba requerida, respondiendo básicamente lo siguiente:

Dentro de nuestro registro si consta solicitud de renovación de carnet profesional del Ingeniero José Castillo Candanedo, solicitada desde el 18 de julio de 2024, el cual se emitió en formato electrónico y fue enviado vía correo el 10 de septiembre de 2024, con una vigencia de 5 años, cuya fecha de vencimiento es septiembre de 2029; puesto que la JTIA no cuenta con material plástico para la confección de los



carnets, cuyo formato digital para la JTIA tiene la misma validez que el formato físico.

Jurídicamente para estos profesionales, la emisión del carnet funciona como un documento de identificación del profesional, puesto que la resolución que otorga la idoneidad profesional es el documento legal que lo acredita para ejercer la profesión y solo se expide una vez a todos los solicitantes; cuya facilidad del carnet es mantener actualizada la base de datos de la JTIA.

Mediante Resolución de la JTIA No.014 del 11 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No. JTIA 001-2022 del 12 de enero de 2022, por medio de la cual se estableció la certificación de la JTIA como documento a ser requerido en los actos públicos del Estado. (Ver fojas 073-075 del expediente del Tribunal).

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

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Para el estudio del presente Recurso de Impugnación, nos remitimos a las normas de procedimiento que al respecto contempla el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, así como el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, a fin de determinar si se ha llevado a cabo en debida forma el procedimiento de selección de contratista,

En cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, analizando cada una de las piezas procesales que se encuentran en el expediente electrónico y administrativo del presente acto público de selección de contratista; iniciando con las siguientes consideraciones:

1. Tipo de procedimiento de selección de contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista, cuya adjudicación es objeto de impugnación, versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, 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).

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de contratación menor, la modalidad de adjudicación se estableció global, y siguiendo las reglas contenidas en la norma que reglamenta la contratación pública, en su defecto, procede la



adjudicación al oferente que oferte el precio más bajo y que a la vez cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

2. Criterios de interpretación

a. Criterio Constitucional

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

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”. (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. Veamos:

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

1. En las normas 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”.

Subsiguientemente, examinemos el acto mediante el cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista bajo estudio, tal como se muestra en las



siguientes líneas.

3. El Acto Administrativo impugnado (Cuadro de Cotizaciones)

El acto administrativo impugnado, lo instituyó el Cuadro de Cotizaciones 093 de 11 de septiembre de 2024, debidamente publicado en el sistema electrónico, mediante el cual la entidad resolvió adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente que cumplió con los requisitos evaluados, siendo el proponente Elevadores Goldstar, S.A., por la suma de veinticinco mil ochocientos balboas (B/.25,800.00). Veamos un extracto del considerando:

Que por el precio de referencia para este acto público es de: VEINTIOCHO MIL BALBOAS SOLAMENTE (B/.28,000.00); que esta entidad, previa verificación de las ofertas recibidas, ha determinado que la empresa: ELEVADORES GOLDSTAR, S.A., es el proponente que ha presentado la oferta que cumple con los requisitos según evaluación, correspondiente, según lo establecido en la ley de contrataciones pública y su reglamentación,

LA EMPRESA ALTUS ELEVADORES, S.A. NO CUMPLE CON LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DE CARGO SEGÚN EVALUACION DEL SERVICIO PETICIONARIO. ✓

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2024-1-10-01-08-CM-005997 al proponente: ELEVADORES GOLDSTAR, S.A., por la suma de VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS BALBOAS SOLAMENTE B/. 25,800.00 ✓

Así pues, enfatizamos que el argumento central del recurrente (Altus Elevadores, S.A.), quien ofertó el precio más bajo (B/.23,788.00), afirma que en relación con el reproche que le hace la entidad a la vigencia de la idoneidad del ingeniero electromecánico propuesto por ella, se debe tener presente que el documento oficial que acredita a un profesional idóneo, es la certificación emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, tal cual fue aportada, y no así el carnet identificador de la idoneidad²; aclarando que ciertamente al momento de presentar la propuesta el mismo se encontraba vencido, puesto a que la entidad no cuenta con material para expedir la renovación, tal como quedó evidenciado en la documentación que se aportó.

En cambio, la entidad en su Informe de Conducta se sustenta en el estricto y expreso vocablo del pliego de cargos, en el sentido que este instrumento jurídico-técnico, exigió la presentación del carnet de identificación de la idoneidad vigente, y en el caso del recurrente fue aportado con fecha vencida; y que en la evaluación de las propuestas, realizada por el personal idóneo, se aplicaron los criterios rigurosos de verificación apegado a la letra del pliego de cargos.

Seguidamente, atenderemos las pretensiones plasmadas como puntos controvertidos en el presente recurso, analizando a detalle la actuación de la entidad frente a la verificación de las propuestas, a fin de garantizar una pronta solución de esas diferencias y controversias; en observancia al numeral 5 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, que se refiere al *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública.

4. Evaluación de las propuestas (Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas)

De las constancias procesales en el sistema electrónico, dentro de los documentos del acto público, se ubicó publicado el 11 de septiembre de 2024, el Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, fechada 09 de septiembre de 2024, firmada por el supervisor de ascensores, Irvin Navas Vásquez e Irving Navas

² Ver página 5 del Recurso de impugnación ubicado a fojas 016-017 del expediente del Tribunal.



de Gracia, y Humberto Barría, en calidad de jefe de mantenimiento; contentivo de la evaluación de las propuestas participantes.
Veamos lo plasmado en la siguiente imagen:

Documentos adjuntos:

Descripción	Tipo	Fecha	Documento
1 ACTA DE VERIFICACION	Acta de verificación	11-09-2024 - 07:47 AM	

La empresa **ALTUS ELEVADORES, S.A.** no cumple con todos los requisitos legales solicitados en el Pliego de Cargos 2024-1-10-01-08-CM-005997 debido a que el carnet de idoneidad adjuntado en la foja 112 demuestra que se encuentra vencido al momento del acto público. ➡

La empresa **ELEVADORES GOLDSTAR, S.A.** cumple con todos los requisitos legales solicitados en el Pliego de Cargos 2024-1-10-01-08-CM-005997 y cumple con lo solicitado en los renglones 1, 2, 3 y 4. ➡

Luego de la evaluación técnica de la entidad, y de juzgar que la empresa Altus Elevadores, S.A., no cumple con lo solicitado en el pliego de cargos; se determinó que la empresa Elevadores Goldstar, S.A., sí cumple con los requisitos exigidos³.

Al respecto de lo anterior, nos detenemos en este punto a dilucidar las objeciones advertidas de incumplimientos por la entidad, para la descalificación de la propuesta del precio más bajo (propuesta del recurrente), en atención al *Principio de motivación*; y es así como a continuación iniciamos.

5. Análisis de los cargos de la propuesta del recurrente (Altus Elevadores, S.A.)

Según se ha indicado anteriormente, corresponde que el Tribunal centre su análisis en los argumentos expuestos por la entidad, tal como exponemos a continuación.

a. Supuesto incumplimiento sobre el Carnet de idoneidad vigente

Para la entidad, la propuesta del recurrente no cumplió con el numeral 5 de los otros requisitos del pliego de cargos, puesto que el carnet de idoneidad aportado se encontraba con fecha de expiración vencida.

En ese sentido, veamos las condiciones exigidas en el numeral 5 de los otros requisitos de participación, a presentar con la propuesta (pliego de cargos), respecto carnet de idoneidad; que precisó lo siguiente:

“5. LA EMPRESA DEBE ADJUNTAR CON SU PROPUESTA EL CARNET DE IDONEIDAD VIGENTE DEL INGENIERO MECANICO O ELECTROMECHANICO RESPONSABLE DE LA SUPERVISION DE LOS TRABAJOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO”.

Conforme dicho requerimiento, los proponentes debían adjuntar el carnet de idoneidad vigente del ingeniero mecánico o electromecánico responsable de la supervisión de los trabajos de mantenimiento, siendo un requisito señalado como no subsanable; y en el caso de la empresa recurrente, la entidad cuestionó que, al momento de la presentación de la propuesta, dicho carnet se encontraba vencido, por lo tanto, lo calificó de incumplimiento.

³ Ver Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1, ubicada a fojas 223-224 del expediente administrativo, publicada en el sistema electrónico el 11 de septiembre de 2024.



A fin de corroborar lo expuesto por la entidad, nos adentramos a la propuesta de dicha empresa, constatando que ciertamente el carnet de idoneidad mantiene fecha expirada (03-agosto-2023), siendo que la presentación de las propuestas se programó para el 05 de septiembre de 2024, tal cual lo indicó la entidad. Veamos:



Indudablemente para llevar a cabo los trabajos de ingeniería requeridos para el objeto contractual, tratándose del servicio de mantenimiento preventivo para las siete (7) unidades de ascensores de la sede de la entidad, es indispensable contar con el personal técnico idóneos para realizar las labores que se requiere, a fin de asegurar el buen funcionamiento de los mismos; tal cual lo exige la norma de contrataciones públicas y el propio pliego de cargos.

En otras palabras, la sustancialidad del requisito, es la demostración inequívoca de que el profesional es idóneo para la realización de los servicios requeridos para el cumplimiento del objeto contractual requerido por la entidad.

En concreto, lo que pretende este requisito, es que se cuente con un profesional con la aptitud, inteligencia, adecuación, capacidad y disposición técnica, que no de pie a que sus servicios de brindar el mantenimiento óptimo a los siete ascensores de marca Goldstar del Complejo hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid, ponga en riesgo la seguridad de todos sus usuarios.

Ahora bien, pese a que el carnet de idoneidad mantenía fecha expirada; de la documentación que acompañó con su propuesta, visible en el sistema electrónico y en el expediente administrativo (fojas 106-116), se apreció una Nota de aclaración por parte del representante legal de dicha empresa, señalando que la renovación del carnet había sido solicitada desde el **18 de julio de 2024**, ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (en adelante JTIA), aportando así el comprobante de Solicitud No.39840, y que a esa fecha no se había podido hacer efectivo, aseverando que la JTIA no contaba con el material físico para la emisión del carnet.

Igualmente, consta publicado en el sistema electrónico, el 17 de septiembre de 2024, Nota de comentarios fechada 11 de septiembre de 2024, por parte del representante legal de la empresa recurrente, sobre el acta de verificación, adjuntando la emisión electrónica del nuevo carnet de idoneidad, con vencimiento en **septiembre de 2029**.

En ese sentido, siendo que la intencionalidad de la entidad, respecto a la exigencia del carnet de idoneidad vigente, se ajusta a la acreditación como idóneo del personal propuesto como responsable de la supervisión de las actividades contractual, por lo que ante la duda o aclaración de este requisito, bien pudo la entidad hacer uso de la facultad que le concede la Ley de Contrataciones Públicas (artículo 55), a efectos de solicitar aclaración al respecto, además de solicitar que se acompañe



documentación aclaratoria, siempre que no distorsione el precio u objeto ofertado, ni tampoco modifique la propuesta original. Veamos:

“Artículo 55. Propuesta. La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.

...

La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.

Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Pese a lo anterior, la entidad no corroboró o validó dicha información suministrada, máxime que de antemano, con la presentación de la propuesta (05 de septiembre de 2024), el recurrente advirtió sobre la vigencia de dicho documento (carnet de idoneidad) y de la solicitud de renovación del 18 de julio de 2024, tal como ya lo mencionamos; y en ese sentido no compartimos el incumplimiento señalado sobre lo aportado.

Por el contrario, sobre la propuesta adjudicataria, se evidenció que la entidad requirió aclaración respecto de la vigencia del carnet, situación que favoreció la adjudicación a dicha empresa; lo cual llama la atención del Tribunal, que para el recurrente hubo rigurosidad en la verificación del requerimiento, en cuanto que ese mismo documento fue más sustancial con la propuesta beneficiada con la adjudicación. (Ver foja 219 del expediente administrativo).

Sobre ello, debemos manifestar que los criterios de verificación deben ejecutarse por igual en todas las propuestas, en atención al **Principio de Igualdad de Oportunidad de los Proponentes**, consagrado en el artículo 33 de la Ley 22 de 2006, el cual señala en el numeral 4, que *“todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías”*.⁴

Este aspecto del trato desigual a los proponentes, no se debe tomar con ligereza ya que en el fondo, podía comportar una forma grosera de discriminación; sino, una evidente parcialidad a favor de la empresa adjudicada. Y sobre esto, lo prudente para los sistemas de control interno de la entidad, sería como mínimo, hacer una buena supervisión y revisión de estas acciones administrativas de índole posiblemente sesgadas.

Por otra parte, la celebración de los actos públicos para la selección de contratista, debe realizarse libre de ritualismo y de formalismos que impidan de forma directa la escogencia de la propuesta más favorable para los intereses del Estado, esto según el principio fundamental de la contratación pública, exigido en los artículos 215 y 266 de la Carta Política de requerir a los servidores públicos inmersos en la gestión

⁴ Ver artículo 33 de la Ley 22 de 2006.



precontractual de propender de al máximo beneficio posible a favor del Estado, como derecho sustancial.

Adicionalmente, del resultado de la prueba de informe requerida por este Tribunal, hemos de resaltar lo manifestado por la JTIA, quien asintió que la solicitud de renovación del carnet profesional se realizó desde el 18 de julio de 2024 y el 10 de septiembre de 2024, se emitió en formato electrónico, ya que no contaban con el material plástico, con una vigencia de cinco años y fecha de vencimiento septiembre de 2029. Adicional, se advirtió que jurídicamente dicho carnet funciona como un documento de identificación, puesto que la idoneidad del profesional legalmente es acreditada mediante la resolución que expide la JTIA. (Ver respuesta a la prueba de informe, ubicada a fojas 073-075 del expediente del Tribunal).

Igualmente, el Código Uniforme de los Servidores Públicos, entre sus Principios Generales se refiere en su artículo 3 a la Probidad señalando que: *el servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal obteniendo por sí o por interpuesta persona.*⁵

En ese sentido, consideramos prudente dirigir algunas consideraciones respecto a los argumentos de la entidad, tal como se expone a continuación.

b. Consideraciones sobre las actuaciones de la entidad frente a la verificación formalista de las propuestas

El ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, se encuentran regulados por la Ley 15 de 26 de enero de 1959 (Gaceta Oficial 13772 del 28 de febrero de 1959); reformada por las Leyes 53 de 4 de febrero de 1963 y 21 de 20 de junio de 2007; y en tanto la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022, que reglamentan la participación de empresas en los actos públicos de obras de Ingeniería y Arquitectura; normativas que, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas, deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general.

Veamos algunas normas de la referida Ley 15 de 1959:

“Artículo 1°: Para ejercer en el territorio de la República las profesiones de Ingenieros y Arquitectos y las actividades propias de los Agrimensores y Maestros de Obras se requiere poseer Certificado de Idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la presente Ley”. (Lo subrayado es del Tribunal).

“Artículo 12°: Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura las que esta Ley le consagra y aquellas que en el desarrollo de la misma el Órgano Ejecutivo le confiere.

...

d) Expedir los certificados de idoneidad de que trata esta Ley suspenderlos temporal o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieran incurrido en las causales establecidas en el Artículo 8”. (Lo subrayado es del Tribunal).

“Artículo 18°: Ninguna persona, compañía o empresa podrá anunciarse u ofrecer sus servicios bajo cualquiera de las denominaciones profesionales establecidas en esta Ley y sus reglamentos, si no se posee certificado de idoneidad o no hay en la empresa o compañía un

⁵ Ver artículo 3 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, Capítulo II.



profesional idóneo en funciones regulares con la misma". (Lo subrayado es del Tribunal).

Al respecto de la idoneidad del profesional idóneo responsable de la supervisión de los trabajos de mantenimiento preventivo, se observa que se propuso al señor José Mariano Castillo Candanedo, cédula 7-287-201, licencia No.2001-024-016, acreditado por la JTIA, para ejercer la profesión de Ingeniero Electromecánico en el territorio de la República, mediante Resolución No.6335 del 13 de agosto de 2001; el cual figura registrado como profesional responsable de la empresa, tal como se evidencia en la Resolución y certificación expedida por la JTIA (Resolución #0196 del 16 de febrero de 2023 y Cert.-JTIA-648-2024 del 25 de marzo de 2024), así como también mantiene contrato profesional con dicha empresa y se evidenció la expedición de la renovación del carnet de idoneidad en formato electrónico por la JTIA. (Ver fojas 106-108, 110, 112-116, 154, 155 del expediente administrativo).

Frente a lo anterior, nos hacemos las siguientes preguntas ¿Si el personal técnico propuesto es o no es idóneo en el objeto contractual? o más bien ¿La idoneidad que acredita el ejercicio de una profesión es reconocida por la vigencia del carnet de idoneidad, pero en realidad nace de otro instrumento, como podría ser la Resolución #0196 del 16 de febrero de 2023 y Cert.-JTIA-648-2024 del 25 de marzo de 2024?

Para esta colegiatura, el requisito bajo análisis (numeral 5 de los otros requisitos), si bien configurada en el pliego de manera correcta, ha devenido en permitir una interpretación sumamente rigurosa y formalista, tanto que rebaza la esencia de su propósito. Es un requisito excesivo o en demasía, en torno a la valoración de la vigencia del carnet de idoneidad, puesto que, tal como lo explicó la JTIA, para ejercer las profesiones de Ingenieros y Arquitectos en el territorio de la República se requiere poseer Certificado de Idoneidad expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y justamente fue aportado la resolución expedida por la JTIA que lo acredita como idóneo en el objeto contractual, produciendo los mismos efectos probatorios en el caso de esta empresa; máxime que el profesional aparece registrado en la página de consulta de la JTIA.

En otras palabras, el carnet es una reproducción gráfica y práctica que permite, sin mayores dificultades, saber si un determinado profesional de la ingeniería o la arquitectura, ha sido certificado o registrado como idóneo ante la JTIA. El carnet, no es la certificación en sí, es un medio de demostrar que se está certificado, pero si, como ha ocurrido en la presente causa, se presenta directamente la propia certificación, se debe dar por satisfecho el requisito.

Lo anterior fue validado por el propio presidente de la JTIA, en la prueba de informe, al señalar que "...se establece la **certificación** de la junta técnica de ingeniería y arquitectura como documento a ser requerido en los actos públicos del Estado, fundamentada en la Resolución JTIA No.014 de 11 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No. JTIA 001-2022 de 12 de enero de 2022".⁶ (Lo subrayado es del tribunal).

Así, la norma señala que nuestras actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, sin eludir a los principios rectores del derecho administrativo, como indicadores de que la función pública debe ejercerse dentro del marco de la legalidad, transparencia y eficacia, garantizando una tutela

⁶ Ver Nota JTIA No.299-2024 de fecha 23 de octubre de 2024, fojas 000 del expediente del Tribunal, pregunta No.5.



administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

“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”.

Tengamos presente que el procedimiento de selección de contratista es el medio que utiliza la administración para satisfacer determinadas necesidades del Estado, y cuya actuación alejada de dicho norte, representa un obstáculo para lograr tales fines, y en ese contexto este Tribunal mantiene su postura sobre la desmedida formalidad que en ocasiones es empleada en los procedimientos que, si bien no se trata de obviar los requisitos del pliego de cargos, ni hacer caso omiso a las normas, sino que al revisar la documentación aportada por los participantes se observe que los mismos contengan la información sustancial, lo cual se puede dejar de lado la parte formal.

De este modo es importante también resaltar las obligaciones de las entidades contratantes, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, que a la letra dice 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).

Finalmente, aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, incumbe el análisis de las propuestas participantes, según su valor económico, a fin de determinar el cumplimiento del pliego de cargos; iniciando con la propuesta de menor precio.

6. Análisis de la propuesta de menor precio

La propuesta de menor precio fue presentada por el proponente ALTUS ELEVADORES, S.A., por el monto de veintitrés mil setecientos ochenta y ocho



balboas (B/.23,788.00); cuya documentación que acompañó con su propuesta, se ubicó adjunta en el expediente electrónico en formato pdf.; correspondiendo con la presentación de la documentación requerida de obligatorio cumplimiento y los otros requisitos de participación del pliego de cargos.

Luego de nuestro análisis deliberativo en el punto 5 de esta resolución, respecto al único punto objetado sobre esta propuesta, respecto al carnet de idoneidad (numeral 5 de los otros requisitos), este cuerpo colegiado es del criterio que le asiste la razón al impugnante, en el sentido que debe resultar **merecedor de la adjudicación de este acto público**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos lleve a considerar incumplimientos en lo ofertado.

En atención a lo anteriormente valorado, y en contra posición a las actuaciones de la entidad contratante, consideramos oportuno emitir nuestra decisión.

7. Decisión del Tribunal

Esta instancia de control deplora que con fundamento en criterios interpretativos sumamente formales, la entidad haya desmeritado la propuesta de menor precio y sobre todo, por medios de actuaciones discriminatorias, cuando la postura sostenida por este Tribunal, respecto al excesivo formalismo con el que se ha interpretado el cumplimiento de ciertos requisitos, en cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, cuando señalan que sus actuaciones deben dirigirse a garantizar la eficiencia administrativa, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

En este caso, la declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas, se encuentra regulada en el artículo 71 de la Ley 22 de 2006, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Por su parte, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 del 2020, se refiere al acto de adjudicación, demandando lo siguiente:

“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:

...



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.

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

Conforme estos postulados, en este tipo de procedimiento de selección (contratación menor), una vez se hayan cumplido las formalidades establecidas por la Ley, la entidad adjudicará el acto público al proponente con el precio más bajo que cumpla a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos; y es así como avocamos nuestra decisión.

En virtud de las consideraciones anteriores, concluimos que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado a la empresa Altus Elevadores, S.A., mediante la adjudicación del Acto Público de Selección de Contratista, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2021; que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Veamos:

"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: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 093 de 11 de septiembre de 2024, mediante el cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-08-CM-005997, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO

ARIAS MADRID); en virtud de lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-1-10-01-08-CM-005997, a la empresa ALTUS ELEVADORES, S.A., por la suma de veintitrés mil setecientos ochenta y ocho balboas (B/.23,788.00); para el **"MANTENIMIENTO PREVENTIVO POR UN AÑO (1) PARA LOS SIETE (7) ASCENSORES MARCA GOLDSTAR DEL COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO ARIAS MADRID - PROVINCIA DE PANAMÁ"** (sic).

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No. 000032347, expedido por el Banco General, el 19 de septiembre de 2024, por la suma de dos mil ochocientos balboas (B/.2,800.00); según consta en la diligencia de consignación visible a folio 024 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMPLEJO HOSPITALARIO DR. ARNULFO ARIAS MADRID); el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-10-01-08-CM-005997, el cual consta de un (1) tomo integrado por 258 fojas.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes 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 posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente 138-2024, 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,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General Encargada

