



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 154-2024.

RECURRENTE: INDA MARÍA MOJICA URIBE (CONSTRUCTORA ORIGEN).

ACTO IMPUGNADO: ACTO DE ADJUDICACIÓN DE LA COMPRA MENOR No.2024-0-07-04-04-CM-013683, PRODUCTO DE LA COTIZACIÓN EN LÍNEA No.2024-0-07-04-04-CL-015084, EFECTUADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN – REGIONAL DE CHIRIQUÍ (ESNOPA NOCTURNO DE PUERTO ARMUELLES).

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.174-2024-PLENO/TACP de 13 de noviembre de 2024.
(Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con el artículo 146 del 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), y el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, (en lo sucesivo Decreto Ejecutivo No.439 de 2022), por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal) tiene 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. HECHOS RELEVANTES

1. El 09 de octubre de 2024, mediante Solicitud de Cotización No.2024-0-07-04-04-CL-015084, publicada en la Plataforma de Cotizaciones en Línea habilitada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), el Ministerio de Educación, a través de la Regional de Chiriquí (ESNOPA Nocturno de Puerto Armuelles), en adelante la entidad o MEDUCA, solicitó cotización a los interesados en participar para **"CONSTRUIR LA MARQUESINA DE 45.00 DE LARGO X 4,50 DE ANCHO EN EL FRENTE DEL PLANTEL"**; cuyo precio estimado se estableció en nueve mil quinientos nueve balboas con setenta centésimos (B/.9,509.70). (Ver fojas 008-009 del expediente del Tribunal).
2. La fecha y hora para la presentación de cotizaciones se programó para el 10 de octubre de 2024, en horario de 07:00 a.m. a 11:00 a.m.
3. Del Cuadro de cotizaciones, publicado el 10 de octubre de 2024, dentro de los documentos adjuntos en el sistema electrónico, ubicado a fojas 010-013 del expediente jurídico; se constató los siguientes proponentes participantes:



INDA MARÍA URIBE BREA (CONSTRUCTORA ORIGEN)	B/.8,032.00
LUIS ENRIQUE SEMPERO CORDOBA (ARIES KONSTRUCTION)	B/.8,394.86
AVELINO ANTONIO MARTINEZ JORDAN (SIGMA INGENIERÍA)	B/.9,265.00
INVERSIONES G&C, S.A. (SRG SOLUCIONES)	B/.9,281.18
AGROCONSTRUCCIONES ALFA, S.A.	B/.9,299.37
RODERICK ENRIQUE GUERRA CASTILLO (RG CONSTRUCCIONES)	B/.9,462.12

4. El 11 de octubre de 2024, la entidad publicó en el sistema electrónico el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-0-07-04-04-CM-013683; dando conocer la selección del proponente Roderick Enrique Guerra Castillo, propietario del establecimiento comercial RG Construcciones, por el monto de nueve mil cuatrocientos sesenta y dos balboas con doce centésimos (B/. 9,462.12), producto de la Cotización en Línea No.2024-0-07-04-04-CL-015084. (Ver fojas 002-003 del expediente del Tribunal).
5. El 17 de octubre de 2024, la señora Inda María Uribe Brea, propietaria del establecimiento comercial Constructora Origen (en adelante recurrente), a través de apodera especial, la licenciada Arlenn María Mojica Uribe, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra del Acto de Adjudicación de la Contratación Menor No.2024-0-07-04-04-CM-013683, efectuada por la entidad. (Ver fojas 014-022 del expediente del Tribunal).
6. El 18 de octubre de 2024, este Tribunal mediante Resolución No.121-2024/TACP, publicada en los documentos adjuntos del sistema electrónico el 21 de octubre de 2024, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió a darle curso y en Sala Unitaria admitió el mismo, así como también se le dio traslado a la entidad y se le requirió el Informe de Conducta acompañado d toda la documentación correspondiente al acto público; sin embargo, hacemos la salvedad que los mismos no fueron publicados. (Ver fojas 033-035 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE - INDA MARÍA URIBE BREA (CONSTRUCTORA ORIGEN)

En el Recurso de Impugnación la parte actora, además de referirse a las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección, alegó los siguientes hechos:

1. Advierte que su propuesta además que presentó el menor precio, cumplió con todos los requisitos y figura ser la más beneficiosa para el Estado; pero que, sin embargo, la entidad en desatención a la normativa vigente de la contratación pública y sin motivación alguna, adjudicó a la empresa que ofertó mayor precio, siendo RG Construcciones.
2. Considera que la selección de la entidad no fue objetiva ni mucho menos justa, vulnerando las normas y principios consagrados en la ley de contrataciones públicas, como el de transparencia y el debió proceso; así como también eludió los dictámenes de la Dirección General de Contrataciones Públicas respecto a este tipo de procedimiento.
3. Legalmente no sustentó ni motivó sus actuaciones para la selección de la



cotización de mayor precio, la cual supera el 5% en comparación con la que presentó el menor precio; por lo que se puede presumir que dicho proponente sea una micro o pequeña empresa, puesto que no consta documentación al respecto.

4. Adicionalmente señaló que la favorecida no se encuentra domiciliada en el municipio donde se llevará el objeto contractual; siendo otro incumplimiento a la normativa.
5. Por último, solicitó que se revoque la adjudicación y se restablezca el derecho vulnerado a su empresa puesto que cumple con todos los requisitos solicitados. (Ver fojas 015-020 del expediente del Tribunal).

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En observancia al artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se exponen:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucionales

Las disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, así como la interpretación de las normas, se deben a la fuente de toda norma, por lo que en esta oportunidad recalcamos el artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá. 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. 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 el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“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. Procedimiento aplicable para las Compras Menores por Cotización en Línea

El procedimiento de selección de contratista que atendemos trata de una contratación menor, originaria de la solicitud de Cotización en Línea No.2024-0-07-



04-04-CL-015084, cuya normativa aplicable lo es el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, y su respectiva modificación mediante Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.

El artículo 92 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que se refiere al acto de adjudicación de las contrataciones menores por cotización, demanda lo siguiente:

“Artículo 92. Adjudicación de las contrataciones menores por cotización. Culminada la solicitud de cotizaciones, la entidad seleccionará del cuadro comparativo presentado por la Plataforma de Cotizaciones en Línea, la cotización de menor precio, siempre que cumpla con los requerimientos y especificaciones exigidas.

Posteriormente la entidad contratante procederá a solicitarle al proponente seleccionado los documentos requeridos para continuar con el proceso de contratación.

En caso de que el proveedor seleccionado no cumpla con la presentación de los documentos solicitados, la entidad procederá a seleccionar la siguiente mejor cotización en precio que además haya cumplido con los requerimientos y especificaciones exigidas. **Seguidamente la entidad elaborará el respectivo cuadro de cotizaciones con la cotización elegida, el cual será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, con el número de cotización en línea, al cual se le dará un número consecutivo de acto público.**

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

De conformidad con esta norma, la regla que prevalece es que la entidad deberá seleccionar del cuadro comparativo presentado por la Plataforma de Cotizaciones en Línea, la cotización de menor precio, **siempre que cumpla con los requerimientos y especificaciones exigidas.**

Al respecto, el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que se refiere a la Contratación menor, consagra 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.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

3. Acto de Selección del proponente

Mediante la Solicitud de Cotización en Línea No.2024-0-07-04-04-CL-015084, la entidad requirió cotizaciones para “CONSTRUIR LA MARQUESINA DE 45.00 DE LARGO X 4,50 DE ANCHO EN EL FRENTE DEL PLANTEL”; del cual recibieron seis (6) cotizaciones.



Posteriormente, mediante Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2024-0-07-04-04-CM-013683, publicado el 11 de octubre de 2024, en el sistema electrónico, la entidad dio a conocer como proponente seleccionado a **Roderick Enrique Guerra Castillo**, propietario del establecimiento comercial RG CONSTRUCCIONES, por el monto de nueve mil cuatrocientos sesenta y dos balboas con doce centésimos (B/.9,462.12); tal como se muestra a continuación:

Información del proponente:	
Razón Social	Roderick Enrique Guerra Castillo ←
Nombre Comercial	RG CONSTRUCCIONES
RUC	4-758-100
Dirección	David, barriada El Alba
Provincia	Chiriquí
Distrito	David
Correo	roderickg_24@hotmail.es
Teléfono	62499248

Observamos que la selección del proponente recayó sobre la cotización de Roderick Enrique Guerra Castillo, quien ofertó el mayor precio (B/.9,462.12); entendiéndose que para la entidad cumplió con los requerimientos y especificaciones técnicas exigidas; sin embargo, no se evidenció las razones o exigencias que la orientaron a desestimar la primera cotización de precio más bajo.

En tanto, tal decisión fue objeto de impugnación por la proponente Inda María Uribe Brea, propietaria del establecimiento comercial Constructora Origen, quien ofertó la cotización más baja por el monto de B/.8,032.00; cuya discrepancia sustancial se centra en que a su juicio *la selección del proponente no fue de forma objetiva y justa, la cual no tuvo ninguna motivación, desatendiendo lo normado en la ley de contrataciones públicas, respecto a obtener el mayor beneficio para el Estado e interés público, puesto que la cotización seleccionada presentó el mayor precio que supera el 5% en comparación con la cotización de menor precio que si cumple con los requerimientos solicitados*¹.

Por su parte, la entidad en lugar de remitir el correspondiente informe de conducta, tal como lo señalad la norma de contrataciones públicas (artículo 158), publicó el 24 de octubre de 2024, en el sistema electrónico, **Nota fechada 23 de octubre de 2024**, dirigida a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), firmada por el Director del centro educativo, Belisario Vargas Racines; en la cual señala que la selección del proponente Roderick Enrique Guerra Castillo se basó en que tiene su sede en la ciudad de David, en tanto que el proponente con el precio más bajo (Constructora Origen) tiene su sede en la ciudad de Santiago. Adicional solicita el estado del acto público a cancelado, aduciendo que no continuará con dicho proyecto. (Ver Nota ubicada a foja 038 del expediente del Tribunal).

Conforme a la norma de contratación pública la selección de la cotización o cotizaciones, debe ser en base al precio más beneficioso para el interés público (menor precio) siempre que cumpla con los requerimientos mínimos y aspectos técnicos exigidos por la entidad; y en ese sentido, advertimos que dentro de los archivos de la solicitud de compra, no se ubicó documento alguno que refleje el

¹ Ver Recurso de Impugnación, publicado en el sistema electrónico el 21 de octubre de 2024.



cumplimiento o no de las exigencias y especificaciones técnicas sobre las cotizaciones recibidas, amén de no sustentar o motivar concretamente su decisión sobre la selección de la cotización con el mayor precio; puesto que tal como lo advierte la recurrente, dicha actuación vulnera lo establecido en las normas de la contratación pública.

Ahora bien, refiriéndonos a la motivación del acto administrativo, justamente permite conocer de antemano al administrado los motivos que llevaron a la entidad a tomar determinada decisión, permitiéndole defenderse oportunamente por posible vulneración de derechos.

La Plataforma de Cotización en Línea es una herramienta la cual permite conducirnos al procedimiento de contratación menor, donde lo regulado por la entidad (especificaciones y características técnicas) debe ser la base que sustente la selección objetiva del contratista que vaya a suplir, en este caso, la obras que la entidad necesita; y en ese sentido corresponderá determinar si la entidad se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la selección en este acto público, que frente a los eludidos argumentos abordados por la recurrente, nos dirigiremos de la siguiente manera.

4. Análisis sobre los argumentos recursivos de la recurrente

La causa bajo estudio apunta a que el recurrente alega que su cotización fue la más baja en precio (B/.8,032.00) y cumple con los requerimientos solicitados por lo que debió resultar seleccionado; empero, la entidad no fue objetiva y justa al seleccionar la cotización de mayor precio (B/.9,462.12), que supera el 5%; desatendiendo lo normado en la ley de contrataciones públicas. Es decir, que tales objeciones van dirigidas más bien a la actuación de la entidad (selección).

Al respecto de lo anterior, la norma de contrataciones públicas, en su artículo 92, claramente advierte que, para la adjudicación en las contrataciones menores por cotización en línea, como es el caso que nos ocupa, la entidad seleccionará del cuadro comparativo presentado por la Plataforma de Cotizaciones en Línea, la cotización de menor precio, siempre que cumpla con los requerimientos y especificaciones exigidas.

Es decir que, ciertamente la selección, debe ser en base al precio más beneficioso para el interés público (menor precio); sin embargo, se debe cumplir con los requerimientos mínimos exigidos.

Ahora bien, analicemos el reproche de la recurrente frente a la selección proferida por la entidad, tal como se muestra en las siguientes líneas.

- **Criterio de adjudicación a favor de empresas locales**

Conforme la entidad, la selección del proponente (Roderick Enrique Guerra Castillo – B/.9,462.12) se asentó en que tiene su sede en la ciudad de David, mientras que el proponente con el precio más bajo (Constructora Origen) tiene su sede en la ciudad de Santiago, fuera del área o provincia donde se llevará a cabo el objeto que se pretende contratar. No obstante a ello, del recorrido del expediente electrónico no se evidencio que la entidad advirtiera o motivara oportunamente tal condición. (Ver Nota fechada 23 de octubre de 2024, debidamente publicada en el sistema electrónico).



Frente a lo anterior, revisemos de inmediato los presupuestos establecidos en las normas de la contratación pública (Ley 22 de 2006), respecto a la adjudicación a favor de las empresas locales. Veamos:

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

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

Respecto a las objeciones de la recurrente sobre la preferencia por la empresa local; atendamos lo señalado en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto No.34 del 24 de agosto de 2022, referente a la adjudicación en favor de las micro y pequeñas empresas, y de las empresas locales. Veamos:

“Artículo 89. Adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen empresas locales y no locales, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la empresa local, 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 local. Entre las locales, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará que la empresa local cumpla los requisitos para ser considerada local de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”. (Lo resaltado es del Tribunal).

“Artículo 90. Prevalencia en la adjudicación a favor de las empresas locales. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales concurren como proponentes, o pequeñas empresas y empresas locales, la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la empresa local 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 la micro o pequeña empresa.
...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

De las normas citadas, se extrae que ciertamente, tendrá prevalencia para la adjudicación la empresa domiciliada en dicho municipio, sin embargo, la norma condiciona a que esta cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, además que el precio propuesto por ésta no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local; destacando que en este caso se escogerá a la que tenga el mejor precio.

En el caso que nos ocupa, se recibieron 6 cotizaciones, siendo la de menor precio aquella presentada por **Inda María Uribe Brea** (la recurrente), por el monto de B/.8,032.00, cuyo establecimiento comercial denominado Constructora Origen, está ubicado en la Provincia de Veraguas, Distrito de Santiago, Corregimiento de Santiago Cabecera, tal como consta en el Aviso de Operación que aportó. Veamos:



AVISO DE OPERACIÓN	
 REPÚBLICA DE PANAMÁ MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR	
Aviso de Operación N° 9-737-694-2021-574257602 Inda Maria Uribe Brea Capital Invertido B/10,000.00	Expedido a favor de Inda Maria Uribe Brea 9-737-694 DV14
CONSTRUCTORA ORIGEN Yo, Inda Maria Uribe Brea, con cédula de identidad personal 9-737-694, nacionalidad Panameño, con domicilio en Provincia de VERAGUAS Distrito de SANTIAGO, Corregimiento SANTIAGO (CABECERA), Urbanización VILLA ITALIA, casa: 6, Teléfonos 9331460. Declaro lo siguiente: El establecimiento denominado CONSTRUCTORA ORIGEN, está ubicado en la Provincia de VERAGUAS, Distrito de SANTIAGO, Corregimiento de SANTIAGO (CABECERA), Calle CALLE 10, casa: S/N, Urbanización SANTIAGO CABECERA, Inicio de operaciones: 23-04-2021 Se dedicará a las actividades de: (4329) Otro tipo de instalaciones de construcción	

En tanto, la cotización seleccionada fue por el monto de B/9,462.12, siendo presentada por **Roderick Enrique Guerra Castillo**, cuyo establecimiento comercial denominado RG Construcciones, está ubicado en la Provincia de Chiriquí, Distrito de David, Corregimiento de David Cabecera, tal como consta en el Aviso de Operación que aportó. Veamos:

AVISO DE OPERACIÓN	
 REPÚBLICA DE PANAMÁ MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR	
Aviso de Operación N° 4-758-100-2017-550823 Roderick Enrique Guerra Castillo Capital Invertido B/4,000.00	Expedido a favor de Roderick Enrique Guerra Castillo 4-758-100 DV59
RG CONSTRUCCIONES Yo, Roderick Enrique Guerra Castillo, con cédula de identidad personal 4-758-100, nacionalidad Panameño, con domicilio en Provincia de CHIRIQUÍ Distrito de DAVID, Corregimiento DAVID (CABECERA), Urbanización EL ALBA, casa: 19, Teléfonos 62499248. Declaro lo siguiente: El establecimiento denominado RG CONSTRUCCIONES, está ubicado en la Provincia de CHIRIQUÍ, Distrito de DAVID, Corregimiento de DAVID (CABECERA), Calle 19, Casa 19, Urbanización EL ALBA, Inicio de operaciones: 01-08-2017	

Ahora bien, de conformidad a los criterios de selección contenido en los artículos previamente citados (12, 89 y 90), la prevalencia de adjudicación debe recaer ciertamente sobre la empresa local en el municipio donde se realizará la contratación (Provincia de Chiriquí), siempre que cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, que para la entidad sería RG Construcciones (propuesta seleccionada), puesto que cumple con esta condición ya que tiene su domicilio en ese municipio. No obstante, dichas normas también hacen una salvedad importante de evaluar, en el sentido que condicionan expresamente que el precio propuesto por la local no puede ser mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local, como lo es Constructora Origen (la recurrente); puesto que ante este caso, las normas señalan que, se escogerá a la que tenga el mejor precio.



Ahora bien, la cotización seleccionada fue por el monto de B/9,462.12, y la cotización más baja por B/8,032.00; por lo que se evidencia de forma objetiva que supera el 5% en relación con la propuesta de precio más bajo propuesto por la recurrente, que es una empresa no local; por lo que no cumple con esta condición y en consecuencia no puede resultar beneficiado con la selección.

En otras palabras, pese a que la propuesta seleccionada es local, el precio ofertado supera aproximadamente un 18%, al precio más bajo, y en ese sentido, la norma señala que en este caso se debe escoger a la que tenga el mejor precio, y en tanto priorizar la selección.

No podemos dejar de resaltar, que este criterio de selección "Adjudicación a favor de Empresas Locales" es de carácter obligatorio al estar contemplado en la norma que rige nuestros procesos de Contratación Pública, específicamente en los artículos citados, en tanto no puede ser obviado por la entidad, so pretexto de que por experiencias pasadas, prefirió no seleccionar a la empresa no local; cuando existen mecanismos y procedimientos para hacer frente al cumplimiento del objeto contractual.

Ciertamente las apreciaciones de la entidad reflejan que fueron inexactas y en nada se enmarcaron a las reglas contenidas en la ley de contrataciones públicas y su reglamento, deviniendo en vulneración al *Principio del Debido Proceso*, que debe demandar sus actuaciones en cualquier procedimiento de contratista, tal como lo señala el artículo 32 de la Ley 22 de 2006, que a la letra dice:

"Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

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

1. **Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública** y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.

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

Por otra parte, es de advertir que ciertamente le asiste la razón a la recurrente al considerar que la selección vulnera las normas y principios consagrados en la ley de contrataciones públicas, y en ese sentido nos pronunciamos en las siguientes líneas.

5. Algunas consideraciones sobre la actuación de la entidad frente a la selección

Esta instancia de control echa de menos que la entidad haya interpretado desacertadamente lo demandado en la ley y su reglamentación, al seleccionar una cotización que superó en precio más allá del 5% en relación con la propuesta de precio más bajo, en detrimento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, las cuales señalan 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 administrativa efectiva a los administrados, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

En vista de lo anterior, resaltamos el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, 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).

Por su parte, el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, señalado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, 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).

Finalmente, siendo que el acto administrativo impugnado, careció de una adecuada selección de aquella propuesta que ofrece mayores ventajas para el Estado y el interés público; es grato enfatizar el 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, como ya lo mencionamos, sin realizar trámites distintos a los expresamente previstos en las normas que regulan la contratación pública, evitando así ocasionar perjuicios a cada uno de los sujetos involucrados en el procedimiento.

Es por ello que instamos a la entidad a conducir los futuros procedimientos de selección de contratista apegado al procedimiento establecido en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, a fin de seleccionar al contratista de



forma objetiva y justa, para sí adjudicar el acto público a la empresa que ciertamente cumpla con todos los requerimientos solicitados en el pliego de cargos; asimismo de procurar motivar o sustentar sus actuaciones, brindando sus consideraciones en el respectivo informe de conducta, conforme lo señala el ordenamiento jurídico.

6. Consideraciones finales

Si bien nos encontramos ante una cotización en línea cuyas formalidades son mínimas; sin embargo, el objetivo primordial de esta contratación es la entrega correcta de los bienes o productos requeridos por la entidad, en atención a los requerimientos exigidos puesto que los mismos sirven a la satisfacción de una necesidad de la entidad.

Ahora bien, la propuesta de menor precio la presentó Inda María Uribe Brea - Constructora Origen (la recurrente), por la suma de ocho mil treinta y dos balboas (B/8,032.00); cuya documentación que sometió al escrutinio para la cotización en línea, se ubicó en el registro electrónico del acto público (Cuadro de Cotizaciones), de la cual se corroboró que, pese a ser una empresa no local, cuyo domicilio se ubica en la Provincia de Veraguas, la misma cumple con los requerimientos descritos por la entidad. Por lo que consideramos que debe resultar seleccionada para este acto público.

Al respecto, recordemos que la norma de contrataciones públicas, en su artículo 92, claramente advierte que, para la adjudicación en este tipo de selección de contratista, la entidad seleccionará del cuadro comparativo presentado por la Plataforma de Cotizaciones en Línea, la cotización de menor precio, siempre que cumpla con los requerimientos y especificaciones exigidas.

En este punto, referente a la inquietud de la entidad plasmada en su nota aclaratoria, cabe advertir a la recurrente, que si bien en la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta; sin embargo, *el contratista seleccionado deberá 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 Ley².*

Igualmente, estimamos apropiado resaltar que ha sido norte de este Tribunal señalar en reiteradas ocasiones, la importancia del pliego de cargos, siendo la fuente principal de los derechos y obligaciones entre los proponentes dentro de los procedimientos de selección de contratista, siendo ley entre las partes y, por consiguiente, debe ser cumplido en estricta legalidad por todos los que se encuentran sujetos a estas reglas.

Tengamos presente que de antemano se tiene pleno conocimiento sobre las reglas y parámetros de participación, mismas que todos los proponentes deben aceptar sin objeciones ni restricciones, tal como lo precisa el artículo 46 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 61 del reglamento. Veamos:

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Aclaradas las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, y en contra posición a las actuaciones de la entidad, corresponde emitir nuestra decisión.

² Ver artículo 57 de la Ley 22 de 2006.



7. Decisión del Tribunal

En virtud de las consideraciones vertidas en nuestro análisis, pasaremos a tomar nuestra decisión, en cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrece mayores ventajas para contratar.

Es así como lo procedente **revocar** el acto administrativo impugnado, y restablecer el derecho vulnerado a la proponente, en el sentido de adjudicarle el Acto Público de Selección de Contratista, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 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”. (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).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación consignada por el 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 Acto de Adjudicación de la Compra Menor No.2024-0-07-04-04-CM-013683, producto de la Cotización en Línea No.2024-0-07-04-04-CI-015084, efectuada por el Ministerio de Educación – Regional de Chiriquí (Esnopa Nocturno de Puerto Armuelles), al proponente Roderick Enrique Guerra Castillo, propietario del establecimiento comercial RG Construcciones, por el monto de nueve mil cuatrocientos sesenta y dos balboas con doce centésimos (B/9,462.12); en base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista de la Compra Menor No.2024-0-07-04-04-CM-013683, producto de la Cotización en Línea No.2024-0-07-04-04-CI-015084, convocada por el Ministerio de Educación –

Regional de Chiriquí (Esnopa Nocturno de Puerto Armuelles); a la proponente Inda María Uribe Brea, propietaria del establecimiento comercial Constructora Origen, por la suma de ocho mil treinta y dos balboas (B/.8,032.00).

TERCERO: ORDENAR la devolución a la recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida por cheque certificado No. 000547, expedido por Banesco el 16 de octubre de 2024, por un monto total de mil cuatrocientos veintiséis balboas con cuarenta y seis centésimos (B/.1,426.46); conforme diligencia de consignación No.123-2024, que reposa a foja 22 del expediente del Tribunal.

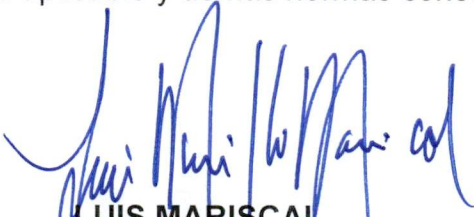
CUARTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 154-2024, 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

