



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 168-2024.

RECORRENTE: CMI CONSTRUCTION CORP.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES No.ADF-066-2024-DC DEL 29 DE OCTUBRE DE 2024, EMITIDO POR EL AUTORIDAD DE LOS RECURSOS ACUÁTICOS DE PANAMÁ, POR LA CUAL ADJUDICÓ EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA No.2024-1-26-01-08-CM-000279.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.187-2024-PLENO/TACP de 5 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 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial de control, 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 DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 18 de octubre de 2024, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (en adelante la entidad o ARAP), convocó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2024-1-26-01-08-CM-000279, para el *SERVICIO DE MANO DE OBRA, EQUIPAMIENTO, INSTALACIÓN DE EQUIPO, DONDE SE REALIZARAN LOS TRABAJOS DE LAVADO Y PINTURA EXTERIOR (sic)*, con precio de referencia de veintiséis mil seiscientos veintiocho con noventa y dos centésimos (B/.26,628.92). (Ver fojas 002-004 del expediente del Tribunal y fojas 38-40 del expediente administrativo).
2. La presentación de propuestas se estableció para el 24 de octubre de 2024, hasta las 11:00 a.m., y la apertura de las propuestas a partir de las 11:01 a.m., de ese mismo día; luego de lo cual, se recibieron nueve (9) propuestas, conforme el Acta de Apertura precedida por el jefe del Departamento de Compras,



Roberto Brown, ubicada a fojas 342-344 del expediente administrativo, publicada en el sistema electrónico el 25 de octubre de 2024, veamos:

Propuestas Recibidas:				
RUC	Proponente	Fecha de ingreso	Precio total	
1231470-1-588805	TRUE COLORS INTERNATIONAL, CORP.	24-10-2024 07:10 a. m.	B/. 22,898.00	🔗
155705745-2-2021	GRUPO ROBESA, S.A.	24-10-2024 10:04 a. m.	B/. 21,400.00	🔗
155682355-2-2019	CMI CONSTRUCTION CORP	23-10-2024 04:41 p. m.	B/. 19,506.10	🔗
2076549-1-752442	PROYECTART S.A.	24-10-2024 08:50 a. m.	B/. 23,005.00	🔗
155718005-2-2022	BALBOA INTERNATIONAL CONSTRUCTIONS, S.A.	24-10-2024 10:37 a. m.	B/. 21,400.03	🔗
155723814-2-2022	Delme Services	24-10-2024 10:37 a. m.	B/. 24,971.27	🔗
8-870-270	J&M Multiservice	24-10-2024 09:07 a. m.	B/. 26,429.00	🔗
637677-1-457460	ECOHABITAT	24-10-2024 10:39 a. m.	B/. 22,470.00	🔗
155679236-2-2019	GRUPO DE CONSTRUCCION Y DESARROLLO, S.A.	24-10-2024 10:55 a. m.	B/. 17,494.50	🔗

- El 29 de octubre de 2024, se publicó en el sistema electrónico, el Acta de Revisión de requisitos y especificaciones técnicas de fecha 28 de octubre de 2024, en el que se concluyó que el proponente J&M Multiservice, que representó la novena propuesta y por tanto, la de mayor precio, cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (Ver fojas 345-346 del expediente administrativo).
- Mediante el Cuadro de Cotizaciones 066-2024 del 29 de octubre de 2024, debidamente publicado en el sistema electrónico, la entidad resolvió adjudicar el acto público de selección a la empresa J&M Multiservice, por la suma de veintiséis mil cuatrocientos veintinueve balboas (B/.26,429.00), al determinar que cumplió con lo requerido en el pliego de cargos. (Ver fojas 005-008 del expediente del Tribunal y fojas 359-362 del expediente administrativo).
- El 08 de noviembre de 2024, el proponente CMI Construction Corp., la segunda propuesta en cuanto a precios, a través de apoderada especial, licenciada Lourdes Xiomara Phillips Grimas, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 066-2024 del 29 de octubre de 2024; y posteriormente el 12 de noviembre de 2024, presentó el poder y demanda debidamente corregida (Ver foja 009-040 y 050-056 del expediente del Tribunal).
- Mediante Resolución No.128-2024/TACP del 12 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador, en sala unitaria, admitió el Recurso de Impugnación presentado; una vez se verificó el cumplimiento de los presupuestos procesales para su admisibilidad. (Ver fojas 057-059 del expediente del Tribunal).
- El 18 de noviembre de 2024, la entidad publicó en el sistema electrónico el Informe de Conducta, en donde se refirió a la actuación surtida en el presente acto público, señalando los incumplimientos que observó de la propuesta recurrente, respecto a las especificaciones técnicas del servicio ofertado y sobre el precio riesgoso propuesto; y posteriormente mediante Nota No.047-24 del 18 de noviembre de 2024, firmada por el jefe del Departamento de Compras, publicada en el sistema electrónico, remitió el expediente administrativo contentivo de 367 fojas. (Ver fojas 063-064 y 067 del expediente del Tribunal).



8. El 19 de noviembre de 2024, la empresa True Colors International, Corp., la sexta propuesta en relación con el precio, a través de apoderada especial, la licenciada Cinthia Trotman, presentó escrito de Alegaciones de Tercero. (Ver fojas 070-075 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE (CMI CONSTRUCTION CORP)

En el Recurso de Impugnación presentado, la parte actora se refirió a las actuaciones administrativas relevantes, argumentando en lo medular los hechos que se exponen a continuación¹:

1. La entidad, resolvió arbitrariamente adjudicar el acto público al proponente que ofertó el precio más alto; cuando la empresa recurrente cumple con todos los requisitos del pliego de cargos, ofertando el precio más beneficioso para el Estado.
2. El Acta de Verificación de las Propuestas, se objeta que ella (la propuesta recurrente) no cumplió con la presentación del desglose de actividades, cuando el mismo fue oportunamente presentado con la propuesta el 23 de octubre de 2024; tal como se puede constatar en el sistema electrónico.
3. La entidad no cumplió con el término de tres (3) días para que se presentaran observaciones correspondientes, puesto que adjudicó el acto público el mismo día de la revisión de requisitos; por lo que mal se pudo subir las observaciones que se pretendía, incumpliendo con el principio de transparencia.
4. La decisión de la entidad, a todas luces ha sido arbitraria, acaeciendo en actos de nulidad, lo cual vulneró los derechos y causando afectación a la empresa recurrente, quien participó de buena fe en brindar un servicio de calidad requerido, ofertando precio más bajo.
5. Por último, solicitó se deje sin efecto el acto impugnado, por ser violatorio a la ley y a los derechos de la empresa proponente.

III. ALEGACIONES DE TERCERO (TRUE COLORS INTERNATIONAL, CORP.)

La empresa True Colors International, Corp., a través de apoderada especial, presentó escrito de Alegaciones de Tercero, que además de referirse a las actuaciones relevantes del procedimiento de selección, fundamentó medularmente los siguientes hechos²:

1. Conforme la entidad, la empresa que ofertó el precio más alto, fue la que cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; en cambio que la propuesta de la empresa True Colors International, Corp., fue descalificada por precio riesgoso, puesto que conforme el criterio técnico de la entidad, todas las ofertas por debajo de B/.23,500.00 las consideró riesgosas.
2. El criterio de la entidad, respecto al precio riesgoso para este tipo de compra menor, a todas luces es violatoria al debido proceso, puesto que el pliego no

¹ Véase el Recurso de Impugnación, presentado por CMI CONSTRUCTION CORP; ubicado a fojas 010-013 del expediente del Tribunal.

² Véase el Escrito de Alegaciones de Tercero, presentado por la empresa True Colors International, Corp.; ubicado a fojas 071-074 del expediente del Tribunal.



estableció margen de riesgosity; por lo tanto la descalificación de esta empresa bajo argumentos contrarios a los términos exigidos vulnera el principio de transparencia.

3. El servicio propuesto por esta empresa se ajusta a los requeridos por la entidad, ofertando precios reales del mercado conforme lo solicitado; siendo que el pliego de cargos no contempló las condiciones y términos a cumplir, como exigencia de un mínimo de riesgosity.
4. No comparte la descalificación de la empresa, ya que la misma cumplió con todos los requisitos y especificaciones técnicas requeridas; por lo que solicita se revoque el acto impugnado y se restablezca el derecho vulnerado a True Colors International, Corp.

Visto lo anterior, corresponde a este Tribunal, el análisis de fondo de las pretensiones planteadas por las partes, tal como exponemos en las siguientes líneas.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, analizando cada una de las piezas procesales que se encuentran en el expediente administrativo y electrónico del presente acto público; remitiéndonos 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 dicha Ley 22 de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022.

El acto público de selección de contratista que atendemos se refiere a una Contratación Menor, consagrada en la Ley 22 de 2006, artículo 57, de la siguiente manera:

“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).

Iniciamos nuestro análisis en base a las consideraciones que se exponen a continuación.

1. Criterios de Interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, la Constitución Política de la República de Panamá, por lo que resaltamos el artículo 215, el cual dispone lo siguiente:



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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
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 los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

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

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

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

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

2. Análisis de las actuaciones relevantes dirigidas por la entidad

En esta oportunidad es menester dirigirnos a las actuaciones situadas en el sistema electrónico y en el expediente administrativo, iniciando con el Acta de Verificación de las propuestas, puesto que influyó en la decisión de la entidad.



a. **Acta de Verificación de requisitos y especificaciones técnicas**
(verificación de las propuestas)

De las constancias procesales en el sistema electrónico, se ubicó publicado el 29 de octubre de 2024, el Acta de Verificación de Requisitos, junto con ello, el Criterio Técnico de Selección, fechado 28 de octubre de 2024, con la firma del licenciado Julio García Cárdenas, como Director de Administración y Finanzas y la licenciada Daysi Della Cella, en calidad de jefe de Servicios Generales; contenido de las observaciones indicadas respecto a la verificación realizada a las propuestas participantes. (Ver fojas 345-346 del expediente administrativo).

En el criterio técnico, los responsables de la verificación concluyen recomendar la adjudicación al proponente J&M Multiservice, puesto que cumplió con todos los requisitos solicitados en el pliego de cargos.

Veamos el resultado plasmado, en la siguiente imagen:

Empresa	Precio	Observación
ECOHABITAT	22,470.00	1. Empresa AMPYME no cumple ya que no presento desglose de actividades Pliego de Cargo requisito obligatorio de Otro Requisitos punto # 2.
GRUPO DE CONSTRUCCION Y DESARROLLO, S.A.	17,494.50	1. Esta empresa no cumple ya que presento Paz y Salvo DGI de otra empresa (Contruiremos S.A.)
CMI CONSTRUCTION CORP.	19,506.10	1. Empresa no cumple ya que no presento desglose de actividades Pliego de Cargo requisito obligatorio de Otro Requisitos punto # 2. Requisito Obligatorio No subsanable.
GRUPO ROBESA, S.A.	21,400.00	1. Empresa no cumple ya que no presento desglose de actividades Pliego de Cargo requisito obligatorio de Otro Requisitos punto # 2.
BALBOA INTERNATIONAL CONSTRUCTIONS, S.A.	21,400.03	1. Empresa no cumple ya que presento Paz y Salvo de DGI vencido al 20 de octubre 2024. Requisito Obligatorio No subsanable. 2. No cumple ya que no presento desglose de actividades.
TRUE COLORS INTERNATIONAL, COPR.	22,898.00	1. Precio Riesgoso.
PROYECTART S.A.	23,005.00	1. Precio Riesgoso.
DELME SERVICES	24,971.27	1. Empresa no cumple ya que no presento cédula del representante legal. Pliego de Cargo requisito obligatorio #
J&M MULTISERVICE	26,429.00	1. No subsanable.
		Si cumple con todos los requisitos.

...
Con base en lo especificado en el pliego de cargos y después de revisar la información contenida en las propuestas, se concluye recomendar la adjudicación de este acto al proponente J&M Multiservice., siendo el proveedor con la oferta que cumple con todos los requisitos solicitados en el Pliego de Cargos. ←

Luego del criterio técnico, de las observaciones de incumplimientos señalados y de calificar que la empresa resultada de la adjudicación (J&M Multiservice) sí cumple con todos los requisitos solicitados en el pliego de cargos³; podemos deducir que la descalificación de las demás propuestas se debió a incumplimientos sobre la presentación de documentos (desglose de precios, paz y salvo de la DGI, cédula del representante legal); adicional a la consideración de propuestas con precio riesgoso.

Conforme a ello, la entidad procede a emitir su pronunciamiento respecto a la selección del contratista, tal como exponemos a continuación.

³ Véase el Criterio Técnico de Selección, de fecha 28 de octubre de 2024, publicado en el sistema electrónico el 29 de octubre de 2024.



b. Acto Administrativo Impugnado (Cuadro de Cotizaciones)

El 29 de octubre de 2024, la entidad, mediante Cuadro de Cotizaciones ADF-006-2024-DC, resolvió adjudicar el acto público de selección de contratista al proponente J&M Multiservice, por la suma de veintiséis mil cuatrocientos veintinueve balboas (B/. 26,429.00); luego de determinar que cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

Veamos un extracto del considerando:

Que por último se procede a verificar la propuesta y documentos de la empresa **J&M Multiservice** y cumple con todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Jefe del departamento de Proveeduría y Compras, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. **2024-1-26-01-08-CM-000279** al proponente **J&M Multiservice**., por la suma de Veintiséis Mil Cuatrocientos Veintinueve con 00/100 (B/. 26,429.00)

De lo anterior, entendemos que pese a que dicha propuesta no representó el precio más bajo; al resultar beneficiada con la adjudicación, para la entidad, representa los mejores intereses al Estado, al cumplir con todo lo requerido.

En cambio, como ya se conoce, tal decisión fue objeto de impugnación por el proponente CMI Construction Corp, que examinando los hechos en que sustenta el recurso, extraemos que su disconformidad se dirige en que el acto de adjudicación es violatorio a la ley de contrataciones públicas, puesto que los criterios de verificación de las propuestas no fueron apegados a la norma.

Para el recurrente, su oferta representa el precio más bajo, ofertando un servicio de calidad que cumple con todo lo requerido en el pliego de cargos; por lo que refuta los incumplimientos abordados por la entidad, lo cual ha vulnerado sus derechos y ha causado afectación a dicha empresa.

Por su parte, la entidad en su Informe de Conducta ratifica los incumplimientos señalados a la empresa recurrente, respecto a que el desglose de precios aportado no estableció los requerimientos técnicos del alcance del servicio requerido en el punto 3 y 5 de los términos de referencia del pliego de cargos; adicional que valoró que el precio ofertado por dicha empresa resulta riesgoso, por encontrarse por debajo del monto de B/.23,500.00.

En ese sentido, atenderemos las pretensiones plasmadas como puntos controvertidos en el presente recurso, analizando a detalle las propuestas participantes frente a la verificación de la entidad, a fin de garantizar una pronta solución de esas diferencias; 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.

Visto lo anterior, corresponde el análisis integral de las propuestas participantes en este acto público.



3. Análisis de las propuestas participantes, según su valor económico

Conforme los postulados de la normativa de la contratación pública, corresponde la valoración integral de las nueve (9) propuestas participantes en el acto público, iniciando con el precio más bajo y así sucesivamente, a fin de determinar el cumplimiento o no, de los requerimientos del pliego de cargos, conforme los parámetros referidos en el pliego de cargos; y de esta manera emitir nuestro pronunciamiento.

Es así que iniciamos el análisis de la propuesta con el precio más bajo.

a. GRUPO DE CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO, S.A.

La propuesta de menor precio fue presentada por la empresa Grupo de Construcción y Desarrollo, S.A., por el monto de diecisiete mil cuatrocientos noventa y cuatro balboas con cincuenta centésimos (B/.17,494.50), cuya documentación que acompañó su propuesta se ubicó adjunta en el sistema electrónico y en el expediente administrativo visible a fojas 299-341.

Luego de examinar la documentación, se constató que efectivamente el Paz y salvo de Renta aportado no corresponde con el Ruc y la Razón Social de dicha empresa, tal como lo reprochó la entidad en el Criterio Técnico de Verificación y en el Cuadro de Cotizaciones (resolución de adjudicación), publicados en el sistema electrónico. Veamos:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
DIRECCION GENERAL DE INGRESOS

DOCUMENTO 303003773278
ESTADO APROBADO
FECHA 22/10/2024

FORM.303-1

CERTIFICACIÓN DE PAZ Y SALVO

Fecha de Emisión

22/10/2024

Hora de Emisión

10:02:05 a. m.

Número de Control: a0820953

Fecha de Validez

20/11/2024

La Administración Regional de Ingresos de Panamá certifica que el Contribuyente identificado con **RUC: 1182430-1-578424** **Nombre o Razón Social: CONSTRUIREMOS S A**, se encuentra a **Paz y Salvo** con el Tesoro Nacional por concepto de Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles Corporales y Servicios (ITBMS) y Seguro Educativo, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Esta certificación se emite SIN INFORMACIÓN DE LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL.

En vista, que esta oferta no cumplió con los requerimientos del pliego de cargos, corresponde el análisis de la siguiente propuesta.

b. CMI CONSTRUCTION CORP.

La siguiente oferta de precio más bajo, la presentó la empresa recurrente (CMI Construction Corp.), por el monto de diecinueve mil quinientos seis balboas con diez centésimos (B/.19,506.10), cuyos documentos que aportó con su propuesta se detalla en el sistema electrónico y a fojas 113-141 del expediente administrativo.



De la documentación que acompañó con su propuesta, se pudo constatar que correspondió con la presentación de todos los requisitos de obligatorio cumplimiento y los otros requisitos; comprobándose el cumplimiento de todas las exigencias del pliego de cargos.

En lugar de lo anterior, este Tribunal coincide con el recurrente, en el sentido que **se hace merecedor de la adjudicación de este acto público**, puesto que no se encontró evidencia alguna que nos llevara a considerar incumplimientos en lo ofertado para el objeto contractual.

Ahora bien, luego de haber realizado el estudio de los elementos que reposan en el expediente electrónico y administrativo; así como el análisis favorable a la propuesta del recurrente, este Tribunal en el marco de la legalidad, transparencia y eficacia, considera prudente referirnos a los cargos señalados de incumplimiento objetado por la entidad; tal como se muestra en las siguientes líneas.

c. Consideraciones en cuanto a los cargos de incumplimiento

Corresponde atender los argumentos expuestos por la entidad, señalados de incumplimientos, en el Criterio Técnico de Selección, publicado en el sistema electrónico el 29 de octubre de 2024, respecto a la verificación de las propuestas; mismos que sirvieron de motivación para la decisión de la entidad mediante el Cuadro de Cotizaciones No. ADF-066-2024-DC. Veamos:

- **Desglose de actividades**

Uno de los incumplimientos señalados por la entidad, en el Criterio Técnico de Selección, se refirió a que algunos de los proponentes **no presentó el desglose de actividades**, requerido en el punto dos (2) de los Otros Requisitos del pliego de cargos; cuando a simple vista, sin entrar en el fondo del análisis de las propuestas, se pudo verificar que dicho documento constan en el portal electrónico. No obstante, dicha apreciación de incumplimiento sirvió de sustento para desclaificar a la propuesta del recurrente, mediante el Cuadro de Cotizaciones No. ADF-066-2024-DC, y en ese sentido avocaremos nuestras consideraciones. (Ver Criterio Técnico de Selección y el Cuadro de Cotizaciones No. ADF-066-2024-DC).

En tanto, en el Informe de Conducta posteriormente se describió que el documento aportado por el recurrente (desglose de actividades), **únicamente señaló el servicio a brindar, más no estableció los requerimientos técnicos del alcance del servicio, de acuerdo a las especificaciones técnicas; refiriéndose al punto 3 y 5 de los términos de referencia del pliego de cargos**⁴. Es decir, deja entre dicho que el documento fue presentado de manera incompleta, puesto que no aportó la documentación solicitada en los términos de referencia.

Ahora bien, frente a las objeciones de la entidad, resulta indispensable aclarar primeramente que, de la revisión integral de la propuesta del recurrente, se evidenció el documento denominado desglose de precios, con el detalle del servicio a ofertar, el precio unitario y el total, el cual llevó la firma de la representante legal; cumplimiento con los elementos o condiciones expuesto en el formulario modelo, adjunto por la propia entidad en el pliego de cargos, Capítulo IV, publicado el 18 de octubre de 2024 en el sistema electrónico.

⁴ Véase el Informe de Conducta, ubicado a fojas 063-064 del expediente del Tribunal, publicado en el sistema electrónico el 18 de noviembre de 2024.



Ciertamente, los documentos adjuntos forman parte integral del pliego de cargos, sin embargo, es responsabilidad de la entidad, que las reglas incluidas en el pliego electrónico y el pliego adjunto sean uniformes a fin que los proponentes puedan presentar sus propuestas correctamente; es decir que los requisitos y especificaciones técnicas de la plantilla electrónica coincidan o concuerden con las condiciones especiales o especificaciones básicas del pliego adjunto, porque de lo contrario, se estaría vulnerando el documento rector de toda contratación pública.

Documento aportado por el recurrente

↓

DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, 23 de octubre de 2024

Eduardo Carrasquilla D.

Señor
Eduardo Carrasquilla D.
Administrador General

En referencia al acto público No. 2024-1-26-01-08-CM-000279, para la SERVICIO DE MANO DE OBRA, EQUIPAMIENTO, INSTALACION DE EQUIPO, DONDE SE REALIZARÁN LOS TRABAJOS DE LAVADO Y PINTURA EXTERIOR se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

Bien	Detalle	Cantidad	Unidad de Medida	P. Unitario	Total
1	SERVICIO DE MANO DE OBRA, EQUIPAMIENTO, INSTALACION DE EQUIPO, DONDE SE REALIZARÁN LOS TRABAJOS DE LAVADO Y PINTURA EXTERIOR	1	GLOBAL	B/. 18,230.30	B/. 18,230.30
SUBTOTAL					B/. 18,230.30
ITBMS					B/. 1,276.10
TOTAL					B/. 19,506.10

Garantía: 3 años

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 23 de octubre de 2024.

Montserrat López Phillips
Cédula No. 8-976-207
Representante Legal
CMI CONSTRUCTION CORP

Firma _____

Formulario modelo de la entidad

↓

DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, ____ de ____ de 20__

Eduardo Carrasquilla D.

Señor
Eduardo Carrasquilla D.
Administrador General

En referencia al acto público N° _____, para EL SERVICIO DE MANO DE OBRA, EQUIPAMIENTO, INSTALACIÓN DE EQUIPAMIENTO, DONDE SE REALIZARA LOS TRABAJOS DE LAVADO Y PINTURA EXTERIOR PARA EL EDIFICIO ARAP-SEDE UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE BELLA VISTA DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ, se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

[Bien/Servicio/Actividad]	Detalle [Conforme a la naturaleza del contrato]	Cantidad [Cuando aplique]	Unidad de Medida [Cuando aplique]	P. Unitario	Total
1.					
2.					
3.					
				ITBMS [Cuando aplique]	B/.

[Indicar si aplica exoneración de impuestos]
[Señalar cualquier condición que aplique a la descripción, del bien, servicio, actividad. Por ejemplo, en materia de suministro la indicación de marca, fabricante y país de origen]

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de _____, hoy _____ de _____ de 20__.

Nombre del Representante Legal/Apoderado
Cédula o Pasaporte No. _____
(Nombre del Proponente)

Firma _____

Al respecto del desglose de precios, advertimos que si para la entidad era necesario que el mismo describiera todas las actividades a ejecutar para el servicio a contratar, lo debió requerir expresamente en el pliego de cargos, y no lo hizo; máxime que el formulario adjunto tampoco lo contempló, y así debió la entidad dirigir la verificación de todas las propuestas; amén que las actividades descritas en el alcance del servicio se refieren al momento justo de la ejecución del objeto contractual, al cual todo proponente queda comprometido, al aceptar sin objeciones ni restricciones el pliego de cargos; 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).

Ciertamente la carga de claridad del pliego de cargos corre a cuenta de la entidad, y aquellas imprecisiones provocadas por ésta generan responsabilidad a su cargo y no se le puede atribuir a los participantes; siendo una regla de derecho que a las entidades no le está permitido variar las condiciones generales del pliego de cargos, por medio de enmiendas en las llamadas especificaciones especiales o en pliegos adjuntos.



Hay que tener presente en cuanto a la estructuración del pliego de cargos, la Ley de Contrataciones Públicas señala que la entidad elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección del contratista, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia que contendrá: “...las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva”.⁵

Igualmente, en relación con este incumplimiento sobre el desglose de actividades, apreciamos una verificación muy rigurosa y formalista al momento de abordar este requerimiento; olvidando lo demandado en la normativa legal en cuanto a la celebración del procedimiento libre de ritualismo y de formalismos que al final no tengan ninguna relevancia, o aquellas actuaciones que impidan de forma directa la escogencia de la propuesta más favorable para los intereses del Estado, tal como lo contempla el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, que se refiere al *Principio de Economía*.

En este punto, pese a que el tema de la propuesta riesgosa no fue objetado al recurrente, consideramos importante hacer la aclaración sobre este tema advertido de incumplimiento por la entidad, tal como expone a continuación.

- Propuestas riesgosas

Respecto a la verificación de las propuestas, la entidad se refirió como otro de los incumplimientos advertidos sobre propuesta riesgosa, sustentando que la Dirección de Administración y Finanzas y el Departamento de Servicios Generales consideraron riesgosa cualquier oferta inferior a B/.23,500.00, como medida preventiva, bajo el enfoque del riesgo de que el proveedor no disponga de los recursos para responder a la ejecución del objeto contractual (Ver Criterio Técnico de Verificación de Propuestas).

Al respecto del tema, el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, artículo 80, específicamente señala lo siguiente:

“Artículo 80. Propuestas riesgosas, onerosas o gravosas. Se consideran riesgosas, las propuestas que ofrezcan condiciones técnicas o de otro tipo con el cual materialmente resulte difícil cumplir el objeto del contrato.

Se consideran onerosas o gravosas, las propuestas que ofrezcan un precio alejado del rango aceptado como valor de mercado del bien, servicio u obra objeto del acto de selección de contratista de que se trate”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En tanto, el artículo 51, del Decreto citado, se refiere exclusivamente al margen de onerosidad, estableciendo un porcentaje únicamente para las licitaciones por mejor valor⁶; artículo que luego fue modificado mediante el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022, el cual se incluyó dentro del margen de onerosidad a las licitaciones públicas.

Conforme lo demandado en las normas citadas y con las modificaciones introducidas mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, queda evidenciado que no se establece un porcentaje de riesgosity para las contrataciones menores, puesto que solo se establece el supuesto en que una propuesta puede ser considerada

⁵ Ver artículo 39, numeral 3, de la Ley 22 de 2006.

⁶ Ver artículo 51, del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, modificado mediante Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022.



riesgosa, señalando taxativamente: cuando aquellas ofrezcan **condiciones técnicas** o de otro tipo con el cual materialmente resulte **difícil cumplir el objeto del contrato**.

En ese sentido, mal pudo la entidad siquiera considerar alguna propuesta riesgosa, considerando un monto por debajo del mencionado (B/.23,500.00), y peor aún descalificar a las propuestas valorando que no se ajustaron a tal reclamación; situación que a todas luces vulnera en principio el interés público, así como las disposiciones rectoras de toda contratación pública; entre éstas los efectos del artículo 80 de la reglamentación.

Por otra parte, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, referente al procedimiento administrativo, fuente supletoria en el proceso que nos ocupa, en el artículo 47 señala lo siguiente: *"Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Departamento respectivo"*.

En ese sentido, este ente de control deplora que la entidad haya interpretado desacertadamente lo demandado en la ley y su reglamentación, al verificar las propuestas sobre la base de un monto riesgoso que siquiera figuró en el pliego de cargos, so pretexto de una medida preventiva que garantiza que el proveedor cuente con los fondos suficientes para cubrir el objeto del contrato, cuando el precio de referencia establecido se supone que es el reflejo del estudio de mercado cónsono con las actividades propias del servicio que se requiere contratar.

4. Planteamientos finales sobre la actuación de la entidad, frente a la verificación de las propuestas

Como quiera que nos encontramos en una contratación menor, que si bien permite de manera expedita la adquisición de bienes, servicios u obras; la selección del contratista está condicionada a dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades, y que se cumpla con el procedimiento señalado en las normas de contrataciones públicas.

Al respecto de la verificación de las propuestas, es evidente que la entidad no actuó de la manera correcta o legal, cuando ciertamente la misma debió encaminarse a las exigencias del pliego de cargos y conforme al procedimiento de selección de contratista, siendo 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.

Las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, 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.

Igualmente, la entidad debió ser específica en sus solicitudes, ciñiendo las reglas instauradas, conforme lo demanda la ley y su reglamento, puesto que las mismas debieren 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).

Siendo tarea de este Tribunal, el resguardo del adecuado desenvolvimiento de las distintas etapas en los procedimientos de selección de contratista, resaltamos lo establecido en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, respecto las obligaciones de las entidades contratantes, que señala lo siguiente:

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

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

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Igualmente resulta importante destacar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

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

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

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



infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.... (El subrayado es del Tribunal).

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; instamos a la entidad para que a posteriori, tenga la debida diligencia y revise cada uno de los pasos establecidos para las compras menores, sin realizar trámites distintos a los expresamente previstos en las normas que regulan la contratación pública, para así adjudicar el acto público, evitando ocasionar perjuicios a los sujetos involucrados en el procedimiento.

5. Decisión del Tribunal

En atención a 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, respaldando a la propuesta que ofrece mayores ventajas para contratar, siendo la propuesta del recurrente quien satisfizo los requerimientos del pliego de cargos.

Relativo a las Contrataciones Menores que no exceden los B/.50,000.00, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022; establece cada uno de los pasos a seguir para el desarrollo de estos actos, refiriéndose al acto de adjudicación, de la siguiente manera:

“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:

...
6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico.

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 la regulación citada, una vez se hayan cumplido las formalidades establecidas en 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 procederemos.

En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y adjudicar el Acto



Público de Selección de Contratista al recurrente, 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:

“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 nuestro).

De igual forma, debemos atender el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala lo siguiente:

“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 Cotizaciones No.ADF-066-2024-DC del 29 de octubre de 2024, emitido por la AUTORIDAD DE LOS RECURSOS ACUÁTICOS DE PANAMÁ, por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-26-01-08-CM-000279; en base a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-26-01-08-CM-000279, al proponente CMI CONSTRUCTION CORP, por el monto de diecinueve mil quinientos seis balboas con diez centésimos (B/.19,506.10); por ser la propuesta de menor precio que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No.04-09-57443-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., el 07 de noviembre de 2024, por un límite máximo de responsabilidad de dos mil seiscientos sesenta y dos balboas con noventa centésimos (B/.2,662.90); según diligencia de consignación reposa a folio 041 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOVER a la AUTORIDAD DE LOS RECURSOS ACUÁTICOS DE PANAMÁ, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas

dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-26-01-08-CM-000279, el cual consta de un (1) tomo integrado por 367 fojas.

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.168-2024, previa anotación en el registro respectivo.

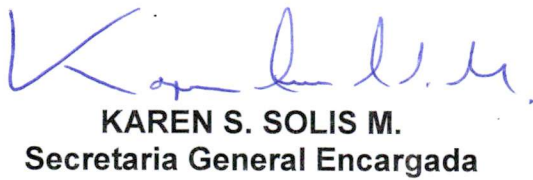
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 del 24 de agosto de 2022; Ley 38 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

