



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 181-2024

RECURRENTE: EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°. 1001026393 del 25 de noviembre de 2024, emitido por la Caja de Seguro Social (Policlínica Dr. Blas Gómez Chetro), mediante el cual se adjudicó el acto público No. 2024-1-10-01-13-CM-008541.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 006-2025-Pleno/TACP de 20 de enero de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas 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 presentados en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:

El día 08 de noviembre de 2024, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2024-1-10-01-13-CM-008541, para la adquisición de **“MUEBLE SUPERIORES PARA LABORATORIO CLINICO (sic)”**.

El precio de referencia se estableció en veintitrés mil ciento sesenta y tres balboas con setenta y cinco centésimos (B/. 23.163.75), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el día 15 de noviembre de 2024, hasta las 11:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de fecha 25 de noviembre de 2024, el acto público de marras contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
BEAUTY CARE INT	B/. 6,400.00
EDUCATIONAL FURNITURE & AMP; TECHNOLOGY, S. A.	B/. 11,868.75
INNOVA MEDICAL	B/. 19,947.00



PLOFELEC	B/. 20,600.00
----------	---------------

Posteriormente, la entidad publicó en el “*PanamaCompra*”, el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, en donde dispuso que el proponente que ofertó el tercer precio más bajo (a saber, **INNOVA MEDICAL**), cumplió, satisfactoriamente, con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En atención a ello, emitió el Cuadro de Cotizaciones N°. 1001026393 del 25 de noviembre de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público a ese proponente, por el monto de diecinueve mil novecientos cuarenta y siete balboas (B/. 19,947.00).

Contra ese acto administrativo, el proponente **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**, interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el día 04 de diciembre de 2024, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el “*PanamaCompra*”.

En consecuencia, por medio del magistrado sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 140-2024/TACP de 05 de noviembre de 2024 (Admisión), publicada el día 06 de diciembre de 2024, en el sistema “*PanamaCompra*”.

Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente.

Sin embargo, el Tribunal pasará a resolver el recurso con lo que conste en el “*PanamaCompra*”, debido a que la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)**, no remitió, dentro del término establecido, el informe de conducta solicitado.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el escrito de impugnación presentado, la apoderada legal de **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque el Cuadro de Cotizaciones N°. 1001026393 del 25 de noviembre de 2024, por el cual se adjudicó el acto público al proponente **INNOVA MEDICAL** y que, como consecuencia de lo anterior, se restaure el derecho vulnerado a su poderdante, adjudicándole el acto público No. 2024-1-10-01-13-CM-008541 o que, en su defecto, se ordene la cancelación de la contratación menor que nos ocupa, por ostentar faltas u omisiones que contravienen la ley de contratación pública.

En lo medular, la recurrente fundamenta ambas pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que el pliego de cargos no cumple con “*los estándares de publicaciones [...] en procedimientos de selección de contratistas*”¹.

Al respecto, refiere que en ese documento no se colocaron requisitos a ser cumplidos por los proponentes, sino que “*se pas[ó] de los requisitos mínimos*

¹ Véase lo indicado en la pág. 4 del recurso presentado por **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**



*obligatorios establecidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas a la Sección de Otros Requisitos y el Único Requisitos que se colocó es que los muebles o mobiliarios deben contar con certificación de calidad "ISO" o equivalente*².

2. Además, se opone a la causal de descalificación endilgada a la propuesta de su poderdante, porque la entidad, a pesar de no haber exigido la presentación de una declaración jurada de garantía de los bienes ofertados, descalificó su propuesta en base a ese criterio.
3. Aunado a ello, aduce que las declaraciones juradas de garantías deben ser solicitadas a los adjudicatarios al momento de la entrega y que, las mismas, deben corresponder a lo establecido en las condiciones y especificaciones del pliego de cargos.

*Empero, el acto público "no contiene Especificaciones Técnicas, sino sólo (sic) una descripción del mobiliario que se pretendía adquirir más (sic) no mantiene antecedentes, alcance general del suministro, alcance específico del suministro, lugar y entrega del suministro, la ejecución, es decir el desarrollo de cada acción, con identificación de su grado de alcance"*³.

4. De otro lado, señala que la entidad incurrió en una mala estructuración del pliego de cargos, porque estableció requisitos o detalles que debió haber establecido en la sección de especificaciones técnicas, dentro de la sección relativa al aviso de convocatoria.

*Así, plantea que "no puede atribuirse la descripción del acto como requisito a cumplir y mucho menos como requerimientos a realizar en la etapa de ejecución del suministro, por lo que mal puede la entidad señalar el incumplimiento por la omisión o la no presentación de por ejemplo la garantía que no puede otorgarse en este momento sino a través de una declaración jurada de que se van a garantizar los bienes por la cantidad solicitada de años al momento de entregarse"*⁴.

5. Asimismo, manifiesta que, a pesar de que la fecha de recepción de propuestas se estableció para el día 15 de noviembre de 2024, el acta de apertura de propuestas se publicó el día 25 de noviembre, lo que contraviene el Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en donde se señala que, ese documento, debe ser publicado el mismo día en el que se reciben las propuestas.
6. Por último, plantea una serie de irregularidades suscitadas dentro del acto público, tales como: (i) que el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas no se encuentra motivado; (ii) que la entidad evaluó todas propuestas presentadas, con excepción de una que, a su criterio, podría ser considerada como riesgosa, y (iii) que según el acto administrativo de adjudicación, la empresa **DISTRIBUIDORA LAF, S. A.**, cumplió con los requisitos del pliego de cargos, pero *"en el cuadro de propuestas recibidas esta empresa no figura"*⁵.

² Op. Cit., pág. 6.

³ Ídem.

⁴ Op. Cit., pág. 7.

⁵ Op. Cit., pág. 8.



III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, mediante la Resolución No. 140-2024/TACP de 05 de noviembre de 2024 (Admisión), publicada el día 06 de noviembre de 2024, en el “PanamaCompra”, el sustanciador le solicitó a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** que rindiera un informe de conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público.

Sin embargo, tal como fue esbozado en párrafos anteriores, la entidad no hizo entrega de dicho informe, por lo que se pasará a resolver el recurso con lo que consta en el sistema electrónico de contratación públicas, atendiendo lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 22 de 1006.

IV. PRUEBA DE OFICIO

Mediante la Resolución No. 001-2025-TACP de 6 de enero de 2025 (Pruebas), el sustanciador ordenó la práctica de una prueba de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

Dicha resolución fue expedida con fundamento en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 147 de la Ley 38 de 2000 —de aplicación supletoria al ámbito de la contratación pública⁶— que regulan la facultad de las autoridades de segunda instancia de practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

La prueba de oficio que se consideró pertinente practicar buscaba atender dos (2) de los argumentos esbozados por la recurrente en su escrito de impugnación, a saber:

- Por un lado, la presunta falta de claridad del pliego de cargos derivada del no establecimiento del número de norma ISO que los proponentes debían cumplir, y
- La ausencia de planos o diagramas que le permitieran a los proponentes tener una idea clara respecto de los mobiliarios que la entidad estaba solicitando⁷.

Tomando en cuenta lo anterior, se realizaron una serie de preguntas a la Universidad Tecnológica de Panamá (**UTP**) a fin de que, por medio de expertos en el área de la arquitectura o de la ingeniería, orientaran al Tribunal con relación a si es técnicamente necesario establecer la enumeración de las normas ISO a ser cumplidas por los proponentes y adjuntar a los pliegos de cargos los planos o los diagramas de los mobiliarios objeto del acto público.

Para tales efectos, el sustanciador le concedió a la **Universidad Tecnológica de Panamá** un término de tres (3) días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución de pruebas enunciada en párrafos anteriores, el cual precluía el 14 de enero de 2025, según lo establecido en el Oficio No. 007-2025-TACP de 6 de enero de 2025, emitido por la Secretaría General del Tribunal, publicado el 7 de enero de 2025, en el “PanamaCompra”.

⁶ PANAMÁ, artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

⁷ Sobre el particular, véase las págs. 6-7 del escrito de impugnación.



Así, mediante la nota N°. DINAGEA-N-020-25 de 14 de enero de 2025, la **Universidad Tecnológica de Panamá** rindió la prueba de informe solicitada, la cual fue publicada en esa misma fecha, en el portal electrónico “PanamaCompra”. Para los efectos de la presente decisión, se realizará un resumen de las respuestas de esa entidad en torno a las preguntas hechas por el sustanciador.

a. Respuestas de la Universidad Tecnológica de Panamá a las preguntas realizadas por el Tribunal, mediante la Resolución No. 001-2025-TACP de 6 de enero de 2025 (Pruebas).

Tal como fue esbozado en párrafos anteriores, la **Universidad Tecnológica de Panamá**, mediante la nota N°. DINAGEA-N-020-25 de 14 de enero de 2025, respondió las preguntas que le hizo el sustanciador.

Al respecto, de la lectura de esa misiva, se colige que la **Universidad Tecnológica de Panamá** dijo lo siguiente respecto de la primera pregunta, destinada a esclarecer si es propio del mercado o de la industria solicitar el cumplimiento de normas ISO o equivalentes, sin especificar la enumeración de la norma de gestión de calidad con la que se debe cumplir:

Respuesta:

A nuestro saber y entender, es necesario especificar la numeración de la norma con la que se requiera que cumplan los proponentes, dada la amplia existencia de normativas y certificaciones existentes. El solo mencionar la organización (como lo es la ISO) o el tipo de normativa es insuficiente.

Es buena práctica solicitar que los proponentes cumplan con alguna norma o certificación de calidad para garantizar que los bienes ofertados cumplan con estándares mínimos requeridos por la entidad licitante. Sin embargo, queda a criterio de la entidad licitante la exigencia de estas.

De otro lado, la **Universidad Tecnológica de Panamá** manifestó lo siguiente en relación con la segunda pregunta hecha por el Tribunal, con la que se buscaba esclarecer si es propio del mercado solicitar que un proponente cumpla con una norma de gestión de calidad, sin exigir, a su vez, que éste presente una ficha técnica de los bienes a ser ofertados:

Respuesta:

La principal forma de verificar el cumplimiento de las diferentes normativas de un mobiliario es por medio de la ficha técnica, en la cual se detallan los diferentes normativas y pruebas con las cuales el mobiliario cumple, además de las características del producto.

Sin embargo, también se pueden tener los certificados de cumplimiento con las normas y/o pruebas como documentos independientes, por lo que es posible la verificación del cumplimiento de ciertos estándares sin las fichas técnicas, aunque esta verificación no sea típica.

Asimismo, la entidad informante (**UTP**) expuso lo siguiente en torno a la tercera pregunta hecha por el sustanciador, con la que se buscaba obtener su criterio técnico con relación a si es posible evaluar la calidad de una propuesta presentada dentro de un acto público como el que nos ocupa, sin indicar el tipo concreto de mueble que debe estar certificado:



Respuesta:

La manera en que está redactada la oración se da a entender que todos los muebles solicitados deben estar certificados, lo cual en sí mismo no debería representar ningún inconveniente, lo único a señalar del texto citado en la pregunta sería el hecho de que no se señaló la numeración del certificado ISO que la entidad requiere se cumpla, lo cual sí representa un problema para la correcta presentación y posterior evaluación de las propuestas.

De igual forma, la **UTP** manifestó lo que sigue en relación con cuarta pregunta realizada por el Tribunal, destinada a conocer si, a su criterio, es posible escoger de forma apropiada una propuesta sin identificar las características técnicas de los muebles requeridos por la entidad:

Respuesta:

Si las características técnicas de los muebles no están adecuadamente definidas por la entidad licitante, no se puede evaluar de manera objetiva las diferentes propuestas.

En adición a ello, es de destacar que la **UTP** dijo lo siguiente en torno a la quinta pregunta hecha por el sustanciador, relativa a si la falta de solicitud de la ficha técnica de los bienes a ser ofertados en un acto público como el que nos ocupa, podría afectar una verificación objetiva de las especificaciones técnicas establecidas en la descripción de los bienes del acto público:

Respuesta:

El no tener ficha técnica de cada uno de los proponentes es un impedimento para llevar a cabo una verificación objetiva del cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la descripción de los bienes de este acto público.

Aunado a ello, la entidad informante señaló lo siguiente respecto de la sexta pregunta hecha por el sustanciador, destinada a esclarecer si, en un procedimiento de selección de contratista como el del presente acto público, es técnicamente necesario o imprescindible que las entidades publiquen o adjunten a los pliegos de cargos, los planos o diagramas de los mobiliarios que se están solicitando:

Respuesta:

Es una buena práctica adjuntar planos o diagramas del mobiliario que se están solicitando para dar mayor claridad. Sin embargo, no es indispensable, ya que la descripción del mobiliario siempre debe ser claras y detalladas.

Si la entidad requiriese, por parte del proveedor, algún tipo de instalación específica, más allá de la instalación típica del mobiliario, sí sería necesario el adjuntar planos que detallen dicha instalación. Esto con el fin de permitirle a los proponentes considerar esto al momento de elaborar sus propuestas.

De la misma forma, la **UTP** expuso lo siguiente en relación con la séptima pregunta hecha por el sustanciador, destinada a conocer si, en su opinión, la descripción de los bienes realizada por la entidad en la plantilla electrónica, permite la presentación de una propuesta objetiva y completa o si, en su defecto, esta debió ser complementada con los planos o diagramas de los mobiliarios solicitados por la entidad:



Respuesta:

Consideramos que la descripción de los muebles, proporcionada por la entidad, contiene la información necesaria para que los proponentes elaboren sus propuestas, dado que contienen la información sobre tipo, material, dimensiones y características que requieren del mobiliario. Por lo tanto, los planos o diagramas no son indispensables.

Por último, esa institución universitaria expresó lo siguiente en relación con la octava y última pregunta hecha por el Tribunal, destinada a identificar si, en los actos públicos de selección de contratista relacionados con la instalación de mobiliario, se requiere que el personal encargado de realizar esa tarea, esté especializado en el ámbito de la ingeniería o arquitectura:

Respuesta:

La instalación de mobiliario suele estar a cargo de la empresa suplidora, la cual tiene a su personal técnico, usualmente no profesional, capacitado para esta tarea.

Tener personal del área de la arquitectura o ingeniería para la instalación de mobiliario es innecesario; a lo sumo, se puede señalar que, algunas empresas tienen supervisores de instalación que si pertenecen a estas áreas profesionales, sin embargo, no es un personal requerido para la tarea en sí, en especial cuando la cantidad de mobiliario a ser instalado es baja, como lo es el del acto.

V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de haber resumido el resultado de la prueba de oficio, es preciso analizar los hechos y las pruebas que obran en el expediente para resolver el recurso de impugnación presentado por la apoderada legal de **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Concluida la valoración correspondiente, el Tribunal considera que lo procedente es anular el acto público de marras, porque el pliego de cargos ostenta varias falencias en relación con su estructuración.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, el Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a. Análisis de los argumentos y pretensiones del recurrente

Tal como se indicó *ut supra*, la apoderada legal de la recurrente se opone a que la propuesta de su poderdante haya sido descalificada, pues considera que los cargos de incumplimiento endilgados en su contra, carecen de asidero jurídico.

Al respecto, señala que las causales de incumplimiento establecidas por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** a través de su personal calificado en el objeto de la contratación, adolecen de sustento legal, debido a que no podían ser consideradas como requisitos a ser cumplidos por los proponentes.

Lo anterior, por cuanto que, en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, se estableció que la propuesta de **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**, incumplió el pliego de cargos, ya que no plasmó la garantía del producto y el manejo de la desinstalación del área de trabajo.



Para una mayor claridad del tema en análisis, nos permitimos traer a colación el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, publicada el 25 de noviembre de 2024, en el “PanamaCompra”, cuyo contenido es del tenor siguiente:

PDRBDGCHLAB-128-2024

Proceder según corresponde
19/XI/24

Licda. Nilka Jaén
Jefa Departamento de Compras
Pol. Dr. Blas Gómez Ch.

Nilka Jaen C.
Jefa de Compras
Pol. Dr. Blas Gómez Ch.

Respetada Licda. Jaén:

En atención al expediente # 1001026393-08-28 referente a la adquisición de “MUEBLES SUPERIORES PARA LABORATORIO CLINICO”, en donde 4 empresas entregaron sus respectivas propuestas, puedo emitir los siguientes criterios:

EMPRESA	CRITERIO
EDUCATIONAL FURNITURE & AMP, TECHNOLOGY, S.A.	NO CUMPLE. No plasma en la propuesta la garantía del producto y el manejo de la desinstalación y limpieza del área de trabajo.
PROFELEC	NO CUMPLE. En la propuesta entregada sólo ofrece 1 año de garantía y no plasma el manejo de la desinstalación y limpieza del área de trabajo.
COMERCIALIZADORA DE LAS AMERICAS, S.A.	NO CUMPLE. En la propuesta entregada sólo ofrece 1 año de garantía y no plasma el manejo de la desinstalación y limpieza del área de trabajo.
DISTRIBUIDORA LAF.S.A.	CUMPLE. - Cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios. - Único proponente que especifica mediante cronograma la desinstalación y limpieza de área de trabajo. - Único proponente en ofrecer 2 años de garantía. (Incluido en su certificado de garantía)



Sin más que agregar

Jorge Zaldívar
Uc. Jorge Zaldívar
Jefe Técnico Administrativo
Laboratorio Clínico
Policlínica de Arraiján

Ariel Ortega
Cotizador de Precio
Pol. Dr. Blas Gómez Ch.
17/11/24

Como se observa, el personal calificado en el objeto de la contratación consideró que la propuesta del ahora recurrente, no cumplió el pliego de condiciones, ya que “no plasm[ó] en la propuesta la garantía del producto y el manejo de la desinstalación del área de trabajo”.

Sin embargo, la recurrente arguye que entidad incurrió en una errada valoración de su propuesta, porque “las directrices del ente fiscalizador han sido [...] reiterativas al indicar que las Declaraciones Juradas de Garantías deben ser solicitadas a quien se adjudique el Acto Público y una vez en el caso de suministro los bienes son entregados”⁸.

Además, en relación con el hecho de no haber plasmado lo relativo a la “limpieza del área de trabajo”, señala que esta actividad no puede ser considerada como un requisito a ser cumplido por los oferentes, debido a que no quedó plasmada en las especificaciones técnicas del pliego, sino en la descripción del acto, la cual “no puede atribuirse [...] como requisitos a cumplir y mucho menos como requerimiento a realizar en la etapa de ejecución del suministro”⁹.

De igual forma, la apoderada legal de **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**, plantea que el procedimiento de selección de contratista ostenta “faltas u omisiones por parte de la entidad licitante además de las indicadas con anterioridad”¹⁰.

⁸ Véase la pág. 6 del recurso de impugnación presentado por **EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**

⁹ Op. Cit., pág. 7.

¹⁰ Ídem.



Entre ellas, destaca: (i) que el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas no se encuentra motivado; (ii) que la entidad evaluó todas propuestas presentadas, con excepción de una que, a su criterio, podría ser considerada como riesgosa, y (iii) que según el acto administrativo de adjudicación, la empresa **DISTRIBUIDORA LAF, S. A.**, cumplió con los requisitos del pliego de cargos, pero “en el cuadro de propuestas recibidas esta empresa no figura”¹¹

Por las razones indicadas, solicita que el Tribunal revoque el acto de adjudicación expedido en favor de **INNOVA MEDICAL** y que, en su defecto, le adjudique el acto público a su poderdante (**EDUCATIONAL FURNITURE & TECHNOLOGY, S. A.**) o bien, que se ordene la cancelación del acto público por faltas y omisiones que arrojan la violación de la normativa de contrataciones públicas.

Dicho esto, el Tribunal, tomando en consideración los argumentos y las pretensiones de la recurrente, considera que lo procedente es anular el acto público de marras, pues, tal como fue anotado en el recurso de impugnación, la entidad incurrió en una mala estructuración del pliego de cargos e infringió algunos de los principios que rigen la contratación estatal.

b. Consideraciones preliminares del Tribunal: el pliego de cargo es la norma jurídica que identifica de forma particular el objeto de la contratación pública.

En primer lugar, cabe destacar que la Ley 22 de 2006, en el inciso 35 del artículo 2 define al pliego de cargos como el “[c]onjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato”. (El subrayado es nuestro).

Al respecto, si bien la ley establece que las condiciones del pliego de cargos son exigidas unilateralmente por las entidades, dicha facultad no es absoluta, en tanto que les corresponde incluir en ese documento reglas objetivas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

Además, nuestro ordenamiento jurídico en materia de contratación pública es claro al indicar que corresponde a las entidades licitantes “*suministrar en los pliegos de cargos información auténtica, exacta y precisa que permita [...] hacer ofrecimientos en igualdad de condiciones*”¹², a la vez que utilizar “*los documentos estandarizados aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas*”¹³.

Esto último, en tanto que los documentos estandarizados constituyen “*el formato mínimo obligatorio a ser utilizado por las entidades contratantes y proveedores del Estado*”¹⁴ con los que se busca que garantizar la presentación de ofertas en igual de condiciones¹⁵.

Aunado a ello, huelga señalar que el inciso 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006, establece que los pliegos de cargos deben contener “*reglas objetivas, justas,*

¹¹ Op. Cit., pág. 8.

¹² PANAMÁ, inciso 18 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006.

¹³ PANAMÁ, inciso 8 del artículo 18 de la Ley 22 de 2006.

¹⁴ Nota N°. DGCP-DJ-263-2023 de 23 de octubre de 2023, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

¹⁵ PANAMÁ, artículo 45 de la Ley 22 de 2006.



claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva”; aspecto que se cumple en la medida que la selección siempre sea “la más favorable para la entidad y a los fines que esta busca”¹⁶.

En el presente caso, el Tribunal es del criterio que el pliego de cargos elaborado por la entidad licitante no satisface el estándar mínimo establecido en la Ley 22 de 2006, porque adolece de información indispensable para identificar plenamente el objeto de la futura contratación y por esa crucial omisión, no permitió que la presentación de las propuestas fuera completa, a objeto de favorecer los intereses de la entidad y el interés público.

Lo anterior, por cuanto que la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** no desarrolló las especificaciones técnicas de los bienes que necesitaba, ni estableció las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación, lo cual contraviene lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.

En el caso de las especificaciones técnicas, estas no fueron adjuntadas por la entidad licitante en la plantilla electrónica del acto público.

De esta forma, los proponentes no tenían información en relación con las características técnicas del objeto de la contratación ni conocían el alcance general del suministro, el cual, conforme a lo establecido en los documentos estandarizados de la **DGCP**, debe ser desarrollado por las entidades públicas en el punto N°. 2 del Capítulo III del pliego de cargos.

En otras palabras, la entidad, al no utilizar el pliego estandarizado elaborado por la **DGCP** para la adquisición de bienes, obras o servicios bajo la modalidad de la contratación menor, omitió información imprescindible para la presentación de las propuestas y dispuso datos relativos al alcance del suministro en secciones de la plantilla electrónica, que no deben ser utilizadas para ello.

Tal es el caso de los “trabajos de desinstalación y limpieza de área[s]”, los cuales fueron establecidos por la entidad licitando en la “Descripción” del objeto contractual, visible en la sección concerniente al “Aviso de Convocatoria” de la plantilla electrónica del pliego de cargos.

Para una mejor comprensión del tema en estudio, consideramos pertinente traer a colación lo dispuesto por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** en esa sección del pliego de cargos:

Aviso de Convocatoria:	
Fecha de Publicación	08-11-2024 - 01:02 PM
Fecha y hora presentación de propuestas	15-11-2024 hasta 11:00 AM
Fecha y hora de apertura de propuestas	15-11-2024 - 11:01 AM
Descripción	MUEBLES SUPERIORES PARA LABORATORIO CLÍNICO -LOS TRABAJOS INCLUYEN DESINTALACION Y LIMPIEZA DEL AREA. -LOS MUEBLES DEBEN CONTAR CON CERTIFICACION DE CALIDAD ISO O EQUIVALENTES. -GARANTIA DE LOS MUEBLES DE 2 AÑOS.



¹⁶ PANAMÁ, inciso 3 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006.



De ahí que, el establecimiento de información relacionada con el alcance del suministro en la “Descripción” del “Aviso de Convocatoria”, no solo constituye una mala estructuración del pliego de cargos, por cuanto que demuestra el uso incorrecto de las funcionalidades del “PanamaCompra”, sino que afectó la presentación de propuestas completas y objetivas, habida cuenta que, los proponentes, no contaban con información detallada respecto del alcance del acto público.

Y es que, tal como lo afirma la recurrente, esa sección del pliego no puede atribuirse como un requisito a cumplir y mucho menos como un requerimiento a ser realizado en la etapa de ejecución del suministro, tal como, en apariencia, lo pretendía la entidad, en tanto que a tres (3) de las cuatro (4) propuestas presentadas le endilgó el no haber plasmado información sobre el manejo de desinstalación y limpieza del área de trabajo.

Aunado a ello, es preciso recalcar que el único documento exigido por la entidad licitante para que los proponentes se convirtieran en adjudicatarios, fue que los muebles ofertados contaran con certificación de calidad ISO o equivalente.

Sin embargo, no detalló la regla de certificación de calidad especial que debía cumplir los muebles, ni detallo el tipo de mueble que requería.

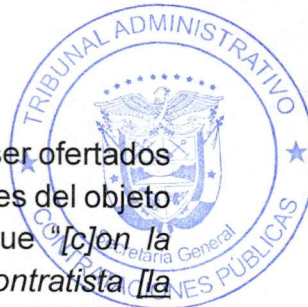
En este orden de ideas, tal como lo documenta la **UTP** en su prueba de informa, se echó en falta que la entidad “*especificar[a] la numeración de la norma con la que se requiere que cumplan los proponentes, dada la amplia existencia de normativas y certificaciones existentes*”, pues “[e]l solo mencionar la organización (como lo es la ISO) o el tipo de normativa es insuficiente”. (El subrayado es nuestro).

Además, a criterio de este Tribunal, se echó en falta que la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** les exigiera a los proponentes la presentación de la ficha técnica de los bienes ofertados, en tanto que esta, como lo indica la **UTP**, se trata de “[l]a principal forma de verificar el cumplimiento de las diferentes normativas de un mobiliario [...] en la cual se detallan los diferentes (sic) normativas y pruebas con las cuales el mobiliario cumple, además de las características del producto”. (El subrayado es nuestro).

De esta forma, en tanto que el pliego no exigió la presentación de la ficha técnica de los bienes ofertados, no es posible verificar, de forma objetiva, la calidad de los bienes a ser adquiridos por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)**, con lo cual no se garantiza el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

Por otro lado, en cuanto a las condiciones especiales, es preciso recalcar que el artículo 43 de la Ley 22 de 2006, señala que estas son “*las estipulaciones elaboradas por la entidad, aplicables a un procedimiento de selección de contratista determinado, en atención a sus elementos específicos*”.

En estas, según lo plasmado en esa misma disposición, se incluye información indispensable para la contratación como “*la necesidad de presentación de declaraciones juradas; [...] el plazo para formalizar la adjudicación y la firma del contrato; [...] las condiciones de trabajo, de subcontratación y de cesión de contrato; las formas de modificar el contrato, los acuerdos suplementarios y los plazos de entrega, entre otros*”, la cual, de haber sido desarrollada por la entidad, pudo haber arrojado luces respecto del alcance del objeto contractual.



En definitiva, el acto público, al no exigir la ficha técnica de los bienes a ser ofertados y no desarrollar las especificaciones técnicas y las condiciones especiales del objeto contractual, contravino el principio de economía, el cual mandata que “[c]on la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista [la entidad elabore] los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que [...] no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa”¹⁷. (El subrayado es nuestro).

Y es que, en el presente caso, la elaboración del pliego de cargos se realizó de forma inexacta, incompleta y confusa, pues la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (POLICLÍNICA DR. BLAS GÓMEZ CHETRO)** estableció información relacionada con el alcance de la contratación en secciones de la plantilla electrónica que no deben ser utilizadas para ello, induciendo a error a los proponentes en cuanto al objeto de la contratación e impidiendo tanto el ofrecimiento de propuestas objetivas y completas como la competencia de igualdad de condiciones.

VI. CONCLUSIÓN GENERAL

Por las razones enunciadas, consideramos que lo procedentes es anular el acto público No. 2024-1-10-01-13-CM-008541, para la adquisición de **“MUEBLE SUPERIORES PARA LABORATORIO CLINICO”**, ya que en el pliego de cargos no se estructuró de forma correcta, tal como lo exige la Ley 22 de 2006.

Y es que, si la entidad no pudo establecer de forma completa y específica el alcance de la contratación y la calidad de los bienes requeridos del mercado (los potenciales proponentes), mal se puede sostener la compra de bienes de utilidad incierta para el Estado.

En efecto, el instrumento rector del citado acto público carece de información exacta y precisa (numeral 18 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006), y adolece de reglas objetivas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole (numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006).

En este orden de ideas, en tanto que no cumplió con el procedimiento legalmente establecido, habida cuenta que no se cumplió con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006, y el numeral 3 del artículo 39 de esa misma excerta legal, para evitar indefensión, corresponde anular el acto público de marras, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 168 de la Ley 22 de 2006.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias.

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el procedimiento de selección de contratista No. 2024-1-10-01-13-CM-008541, para la adquisición de **“MUEBLES SUPERIORES PARA LABORATORIO CLINICO”**, celebrado por la Caja de Seguro Social (Policlínica Dr. Blas Gómez Chetro), con un precio de referencia de veintitrés mil ciento sesenta y tres balboas con setenta y cinco centésimos (B/. 23.163.75), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, y, en consecuencia, **REVOCAR** el Cuadro de Cotizaciones N°. 1001026393 del 25 de noviembre de 2024, mediante el cual se adjudicó el acto público al proponente **INNOVA**

¹⁷ PANAMÁ, inciso 8 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006.

MEDICAL, por la suma de diecinueve mil novecientos cuarenta y siete balboas (B/. 19,947.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de Fianza de Impugnación No. 04-24-102330-0, expedida por el Óptima Compañía de Seguros, S. A., por el límite máximo de responsabilidad de dos mil trescientos dieciséis balboas con treinta y ocho centésimos (B/. 2,316.38), según la Diligencia de Consignación de Fianza de Recurso de Impugnación No. 143-2024 de 04 de diciembre de 2024, visible a foja 026 del expediente jurídico.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo original de la Caja de Seguro Social (Policlínica Dr. Blas Gómez Chetro), contentivo de sus actuaciones en relación con el acto público No. 2024-1-10-01-13-CM-008541, el cual consta de ciento noventa y tres (193) fojas útiles; mismo que fue enviado al Tribunal, mediante la nota N°. ADENL-DNS-N-2217-2024 de 17 de diciembre de 2024, recibida el 18 de diciembre de 2024, visible a foja No. 045 del expediente jurídico.

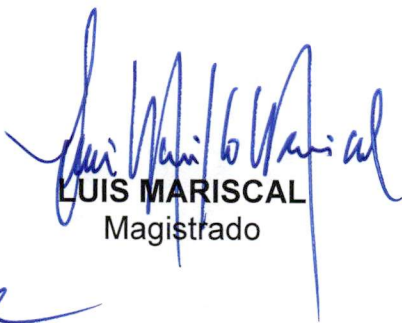
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas "*PanamaCompra*"; la cual se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en dicho sistema.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 181-2024, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaría General, Encargada

