

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 083-2019

RECORRENTE: PANORAMA VILLAS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019 proferido por el Ministerio de Salud (Hospital Santo Tomás), dentro del acto de selección de contratista N°2019-0-12-14-08-CM-016448.

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.

RESOLUCIÓN N°125-2019-Pleno/TACP de 23 de julio de 2019 (Decisión).

CONSIDERANDO

La Ley N°22 de 27 de junio del 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 2017, que regula las Contrataciones Públicas en Panamá, en su artículo 136, crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 y siguientes, establece los requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES

El día 11 de abril de 2019, el MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL SANTO TOMÁS) publicó en el portal electrónico denominado "*PanamaCompra*", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista N°2019-0-12-14-08-CM-016448, consistente en: REQ.19-0835 R1 DESODORANTE GRANULADO PARA ABSORBER VÓMITO Y HECES, por un precio de referencia de B/. 26,364.80.

Posteriormente, mediante Cuadro de Cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019 la entidad dispuso adjudicar el acto público de selección de contratista a la empresa CORPORACIÓN LAS ANTILLAS, S.A. por un monto de B/. 12,358.50, el cual fue objeto de recurso de impugnación por parte de la empresa PANORAMA VILLAS, S.A. mediante su apoderada legal, la licenciada CINTHIA N. TROTMAN G. (fs.08-13)

21



II. RECURSO DE IMPUGNACIÓN

En su escrito de impugnación la licenciada CINTHIA TROTMAN, actuando en nombre y representación de la empresa PANORAMA VILLAS, S.A. expresó que la adjudicación se otorgó en detrimento de la ley de contrataciones públicas, al motivarla con una apreciación errada, en cuanto que la misma indica que después de evaluar las propuestas, la empresa PANORAMA VILLAS, S.A. de menor precio y la empresa DILCIA J. RODRÍGUEZ L. no cumplen con la garantía o fecha de vencimiento de dos (2) años requeridos en el pliego de cargos.

Que, en su oferta, la empresa presentó la muestra solicitada en el pliego de cargos con cada uno de los requisitos exigidos en el mismo, con una garantía mucho mayor de 3 años, es decir, garantiza al Estado un mayor beneficio para sus intereses.

En otro orden, argumentó que la institución está confundiendo los términos de tiempo y garantía de validez, lo que, a su criterio, constituye un error dado que la garantía se aplica a un tema inmediato, fácilmente detectable.

Añade que, al revisar las demás propuestas presentadas, observa que los precios son mucho más altos, por lo que, la actuación de la institución al adjudicar el acto público a CORPORACIÓN LAS ANTILLAS, S.A causa un gasto innecesario, adicional y sin razón dado que todas las empresas ofertaron la misma marca de producto de la misma casa productora.

En atención a lo expresado, la licenciada TROTMAN solicitó a esta colegiatura revocar la Resolución N°367 de 15 de mayo de 2019 y que se ordene restablecer el derecho vulnerado adjudicando a la empresa PANORAMA VILLAS, S.A. (fs. 08-13)

III. ALEGATOS DE TERCEROS

Concedido el término de ley para la presentación de alegatos, no se presentó escrito alguno.

IV. ÁNÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Conocida la pretensión del recurrente, teniendo presente la resolución impugnada, en conjunto con el contenido del expediente administrativo, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL SANTO TOMÁS) de modo que podamos corroborar que se ha cumplido con el debido proceso y se ha garantizado la participación en igualdad de todos los proponentes.

27



En ese sentido, al iniciar el escrutinio del expediente administrativo contenido del acto de selección de contratista N°2019-0-12-14-08-CM-016448, se ha hecho una revisión de los trámites realizados por la entidad, verificándose que se ha incurrido en un error que acarrea la nulidad del cuadro de cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019, en atención a lo siguiente:

Consultable a folio 88 del dossier y también verificable en el portal electrónico, se tiene la nota aclaratoria N°824/SC/HST de 17 de abril de 2019, en cuyo contenido denota la intención por parte de la entidad de subsanar error cometido al ingresar al portal electrónico las ofertas presentadas para el acto público que nos ocupa. Lo anterior, en las siguientes palabras:

“En el referido acto de selección de contratista se recibieron seis (6) propuestas de las que:

Cuatro (4) presentaron documentación mediante el Sistema de Contratación Pública Panamá Compra;

- GOLD CIRCUIT
- PANORAMA VILLAS, S.A.
- IMS
- COMERCIALES IBAX, S.A.

Y dos (2) de forma física (en papel) para ser ingresadas por el cotizador

- CORPORACIÓN LAS ANTILLAS, S.A.
- INFARMA LABS, S.A.

De lo antes dicho, el cotizador realizó el registro exitoso de la propuesta de CORPORACIÓN LAS ANTILLAS, S.A. en el sistema electrónico de contratación pública “panamacompra”, según Acto de selección de contratista N°2019-0-12-14-08-CM-016448, sin embargo, por error omitió realizar el registro de la propuesta de INFARMA LABS, S.A. antes de solicitar la subsanación de documentos atinentes al proceso de adquisición, en el sistema electrónico, en consecuencia se inhabilitó la opción de registro de ofertas presentadas en papel, quedando esta última sin ser registrada por la vía regular”.

Seguidamente, la nota aclara que, luego de consulta realizada a la Dirección General de Contrataciones Públicas, la propuesta de INFARMA LABS, S.A. se ingresó como documento adjunto al acto de selección de contratista N°2019-0-12-14-08-CM-016448.

Ahora bien, luego de lo expuesto, corresponde indicar que, habiendo la entidad reparado la falla y verificado que se tomó en cuenta para la evaluación la propuesta de INFARMA LABS, S.A., nos percatamos que el cuadro de cotizaciones no contempla a dicha empresa como proponente dentro del cuadro de propuestas recibidas, de hecho,

7



en la parte motiva, hace referencia al incumplimiento de PANORAMA S.A. (sic) y RODRÍGUEZ L., sin referirse tampoco a la empresa INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.

Esta actuación carente de orden por parte de la entidad, impide que se pueda otorgar validez al cuadro de cotizaciones objeto de recurso de impugnación y, por ende, en lugar de entrar a analizar el fondo del acto de selección de contratista, en conjunto con el contenido de las propuestas presentadas, debemos sustentar en función de la nulidad que se ha generado ante la exclusión de una de las empresas en la decisión de adjudicación del acto público.

En este contexto, consideramos pertinente referirnos a lo normado en la Ley de contrataciones públicas y nos sirve de base para arribar a la conclusión que a continuación hemos de proferir.

Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. ...
2.

3. Adjudicación: Acto por el cual la entidad licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, con base en esta ley, en los reglamentos y en el pliego de cargos, y le pone fin al procedimiento precontractual. La Adjudicación podrá ser de manera global o por renglón.

Artículo 21. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1.

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, **se motivarán en forma detallada** y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Artículo 28. Principio de igualdad de los proponentes.

Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

1. ...

4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías.

7



No cabe duda que, para elegir la propuesta más ventajosa, primeramente debemos partir por la consideración, estudio y análisis de todas las oferentes, de modo que al motivar la decisión se entienda que todas han sido escrutadas por la entidad, sin excepción. Aun cuando en este caso, en actuaciones previas a la decisión se hicieron las aclaraciones pertinentes, ello no excluía o relevaba a la entidad de hacer mención y motivar sobre la empresa INFARMA LABS, S.A. dentro del cuadro de cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019. Añadiendo que, como se desprende de la normativa descrita, las decisiones deben ser motivadas detalladamente, lo cual garantiza el trato igualitario proclamado por la Ley.

En virtud de lo que hemos reflexionado, no podemos analizar el fondo de las propuestas que conforman el presente acto de selección de contratista, puesto que, la decisión a la que a continuación arribamos, se encamina hacia la declaratoria de nulidad del cuadro de cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019, nulidad que según lo dispone el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, *se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso.*

En este último presupuesto de la norma, sustentamos la decisión de decretar la nulidad relativa dentro de la presente acción recursiva, la cual recae directamente sobre el cuadro de cotizaciones al que hemos aludido, por lo que, la entidad debe pronunciarse conforme a derecho, con la debida motivación y guardando los parámetros de ley a los que hemos hecho referencia en párrafos que anteceden. Con esto, la entidad tiene la oportunidad de subsanar los vicios en los que incurrió al proferir el acto administrativo objeto de impugnación.

Así las cosas, citamos lo que al respecto indica el artículo 156 ibídem sobre las causales de nulidad relativa, el cual refiere: *Las demás infracciones al ordenamiento jurídico serán meramente anulables, a petición de quien tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado, dentro de los términos que, para la impugnación de actos administrativos, establece la presente Ley y supletoriamente el procedimiento administrativo general. Transcurridos dichos términos se entenderán saneados.*

De igual forma, debemos señalar que esta colegiatura actúa con base en la facultad que nos concede el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 213. 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, revocar o anular lo actuado por la entidad contratante.

21



Por último, en lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del expediente administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna de la parte actora, se ordena su devolución, a través del procedimiento establecido por secretaría.

En atención al criterio esgrimido en la presente resolución, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE

PRIMERO: ANULAR el cuadro de cotizaciones N°367 de 15 de mayo de 2019, dictado por el MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL SANTO TOMÁS), que adjudicó la compra menor a la empresa CORPORACIÓN LAS ANTILLAS, S.A. Debiendo la entidad emitir un nuevo pronunciamiento, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de Recurso de Impugnación consignada mediante Cheque de Gerencia N°900185226 de 3 de junio de 2019 de Global Bank por la suma de B/. 1,000.00 a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas /Contraloría General de la República, mediante diligencia N°063-2019

TERCERO: DEVOLVER al MINISTERIO DE SALUD (HOSPITAL SANTO TOMÁS) el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual está conformado de un (1) tomo, integrado por (119) fojas útiles.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

QUINTO: ADVERTIR que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no cabe recurso alguno, salvo la acción correspondiente ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 083-2019, previa anotación en el registro respectivo.

SÉPTIMO: ORDENA cumplir con lo dispuesto en la presente resolución, en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de su notificación; según lo dispuesto en el artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, referente al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

21

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 13, 33, 38, 136, 145, 146, 148 y 155 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 reordenada por la Ley 61 de 2017. Artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 por medio del cual se reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Diógenes de la
Rosa Cisneros

Firmado digitalmente por Diógenes de la Rosa
Cisneros
DN: cn=Diógenes de la Rosa Cisneros
gn=Diógenes de la Rosa Cisneros c=Panamá
l=PA o=Tribunal Administrativo de Contrataciones
Públicas ou=Presidente TACP
e=ddelarosa@tacp.gob.pa
Motivo: He revisado este documento
Ubicación:
Fecha: 2019-07-23 16:38:05:00

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


ALBERTO CARLOS VASQUEZ R.
Secretario General

