



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.

074-2019

RECORRENTE:

UNIFORMES IMPORTADOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO:

Cuadro de Cotización – Requisición 1000598453-0893 de 2 de mayo de 2019, por medio de la cual se adjudicó el acto de selección de contratista N°2019-1-10-0-08-LP-331467, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DRA. SUSANA JONES CANO)**.

MAGISTRADO PONENTE:

JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 106-Pleno/TACP de 04 de julio de 2019 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá; que 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.

De igual forma, al Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación, disposición legal amparada en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I.ANTECEDENTES:

La CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DRA. SUSANA JONES CANO), el día 11 de abril de 2019, publicó el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado “PanamaCompra”, para la celebración del procedimiento de selección de contratista N°2019-1-10-0-08-LP-331467, para la adquisición de “UNIFORMES DE BIOSEGURIDAD”, con un precio de referencia de catorce mil setecientos cincuenta balboas solamente (B/.14,750.00).

Por lo que se profirió el Cuadro de cotizaciones, en el cual se adjudicó a la empresa PALILA, INC., por la suma de catorce mil trescientos siete balboas con 50/100 centésimos (B/.14,307.50); para la adquisición de “UNIFORMES DE BIOSEGURIDAD”.



El día 14 de mayo de 2019, fue publicado en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado “PanamaCompra”, el Cuadro de Cotizaciones Requisición N°1000598453 de 2 de mayo de 2019, por medio de la cual se adjudicó el acto público N°2019-1-10-0-08-LP-331467, a la empresa PALILA, INC. (visible a fojas 004 del expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno, el día 21 de mayo de 2019, la Licenciada Yaritzel Durán miembro de la firma forense DG & ASOCIADOS, quienes actúan como apoderados especiales de la empresa UNIFORMES IMPORTADOS, S.A., interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas el recurso de impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones – Requisición N°1000598453-0893 de 2 de mayo de 2019, por el cual se adjudicó el acto público N°2019-1-10-0-08-LP-331467, ya citado, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DRA. SUSANA JONES CANO)**. (Recurso de impugnación visible de fojas 006-009 del expediente del Tribunal).

III. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.057-2019/TACP de 2 de mayo de 2019, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 207, 208 y subsiguientes, del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación interpuesto por la Licenciada Yaritzel Durán miembro de la firma forense DG & ASOCIADOS. Resolución que fue publicada el día 22 de mayo de 2019 en el portal electrónico denominado “PanamaCompra,” corriéndose traslado del recurso presentado a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DRA. SUSANA JONES CANO)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término de dos (2) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo. (fojas 027-029 del expediente del Tribunal).

IV. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Es así, como el día 3 de junio de 2019, se realiza la formal entrega mediante la Nota N°ADENL-DNC-N-1145-2019 de 27 de mayo de 2019, proferida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DRA. SUSANA JONES CANO)**, mediante la cual se remitió informe de conducta dentro del término establecido por la ley, en el que hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad. (Visible a folios 034 a 039 del expediente del Tribunal).

Que mediante informe de trámite de 3 de junio de 2019, se deja constancia de las actuaciones anteriormente descritas, así como la ausencia de alegaciones de terceros. (folio 042 del expediente jurídico).



V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Luego del estudio del dossier y conocida la pretensión del recurrente y los argumentos de la entidad, plasmados a través del Cuadro de Cotizaciones – Requisición N°1000598453-0893 de 2 de mayo de 2019, nos corresponde poner fin a la controversia, confirmando lo efectuado por la entidad; anulando el acto público por considerarlo que ha vulnerado derechos de las partes; revocándolo y restableciendo el derecho vulnerado o, declarándolo desierto por considerar que se ajusta a algunas de las consideraciones que contempla el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006.

De este modo, como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, en donde la adjudicación de la oferta debe recaer sobre aquella de menor precio y que además cumpla con todas las condiciones generales, especiales y las especificaciones técnicas del pliego de cargos, procederemos a realizar el análisis de las diferentes propuestas empezando con la de menor precio y de ser necesario, las consecuentes en su orden de prelación, hasta encontrar aquella que sea la más ventajosa para el Estado, de conformidad a las reglas reconocidas en los términos de referencias y aceptadas por los participantes, siempre y cuando no evidenciamos una situación que vulnere derechos subjetivos de los participantes en el desarrollo del acto público que hemos conocido en virtud de la activación del engranaje administrativo como consecuencia de la interposición y luego sustentación del recurso de impugnación presentado por la Sociedad Anónima UNIFORMES IMPORTADOS, a través de su representación especial y dentro de los tiempos adjetivos que concede la ley especial de adquisiciones estatales.

Antes de conocer el fondo del negocio jurídico administrativo, el Texto Constitucional, la ley y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos nos alientan a realizar un repaso del proceso, a fin de verificar si se ha llevado de forma correcta, prístina y sin que haya provocado transgresión alguna a los participantes del acto público. Por el contrario, constituye una obligación de los operadores de justicia velar por el fiel cumplimiento de las garantías esenciales de todo participante, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública. Esto significa que como servidores públicos debemos observar las reglas del debido proceso de acuerdo a la ley.

Así las cosas y luego de obedecer las reglas contenidas en las diferentes normativas que hemos mencionado, apreciamos varias situaciones que de manera directa trastoca el proceso debido desde su fase preparatoria hasta la adjudicación, y que provocan que este Tribunal se pronuncie hacia la nulidad de todo lo actuado.

Primeramente, tenemos que la intención del Departamento de Enfermería del Hospital Susana Jones Cano, era la de obtener uniformes de bioseguridad para el personal de enfermería con sus respectivas muestras, información que verificamos a foja

91



8 del expediente administrativo refrendada por la a Mgtra. Gloria de Fajardo, así como también de folio 9 al 11 con la requisición No. 1000598453-08-93, al igual que en página 12 en el cuadro firmado por el Jefe del Almacén.

Sin embargo, a pesar de que ese era el propósito (presentar muestras), tal demanda no fue incorporada a los términos de referencia, lo que quiere decir que no debió ser evaluado o tomado en cuenta para la adjudicación, dado que las muestras no constituían una condición del pliego de cargos; no obstante, se puede constatar de folio 108-109, que el análisis de las propuestas se extrapoló hasta las muestras, pues así se desprende del acta de apertura, lo cual constituye un error gradual, dado que, a pesar de que los participantes hayan aportado las mismas, ello no era objeto de análisis y transforma el proceso en todo lo contrario a lo que la ley defiende. Reglas objetivas, justas, claras y completas.

Dicha actuación resulta imparcial, cuyo examen ha sido sobre términos o condiciones que no se encuentran fundamentadas en la ley ni en el conjunto de requisitos exigidos de forma unilateral por la entidad licitante.

Por otro lado, el cuadro de cotizaciones impugnado no goza de una motivación que satisfaga las razones por la cual la entidad decidió adjudicar el procedimiento de selección de contratista No. 2019-1-10-0-08-LP-331467 en favor de la beneficiada con la adjudicación.

Decimos lo anterior por cuanto la entidad simplemente señaló a la empresa beneficiada, pero sin manifestar que cumplió con todos los requisitos que el pliego de cargos requiere; las razones por la cual se descarta el resto, entre otros, lo cual, a nuestro sentido vulnera el debido proceso, la ley especial, la Carta Fundamental, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la tutela administrativa efectiva, al carecer de una real motivación que sustente a las partes la razón de su no cumplimiento y la reflexión por la cual la entidad arribó a la adjudicación en favor de la empresa PALILA, INC., y no dejarlo a la mera interpretación de los participantes, quienes acuden al acto público con la ilusión de que a menos la administración razone sus decisiones.

En ese sentido, vemos que la motivación del acto administrativo es una garantía inserta en el derecho al debido proceso previsto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo como uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo.



Así lo establece con claridad el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, cuando señala que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos.

Con la motivación de las decisiones lo que se pretende es garantizar plenamente el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, y que las partes sepan las razones por la cual la administración se ha pronunciado de tal manera, pues, no sólo implica el razonamiento de una adjudicación, sino también que los que no se benefician con el acto administrativo conozcan los argumentos que le impidieron la concesión del acto público.

La falta de motivación resulta un acto gravísimo, ya que deja en absoluto desamparo a los administrados que reclaman una decisión fundamentada, lo que incluso provoca un estado de indefensión al no saber que argumentar ante las posteriores autoridades, precisamente por desconocer el o los reales motivos de su rechazo.

Nuestro texto legal positivo sobre contrataciones públicas cuando se refiere al principio de transparencia lo hace en base a una serie de reglas, entre las cuales está el numeral No. 5 que refiere que 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 declaración de desierto del acto.

Los actos administrativos deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecta derechos subjetivos. Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional; así se deduce no solo de la normativa constitucional y legal señalada, sino que también lo expresa la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (viva manifestación de la voluntad de los países firmantes, entre ellos Panamá).

Dice la Carta en su Capítulo Segundo, numeral 4:

El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Capítulo Segundo, numeral 4).

Por último, la entidad tampoco publicó en el portal electrónico ninguna de las propuestas presentadas por las ofertantes, actuación que, sumado a las anteriores, vician el debido proceso, por ser un componente esencial del principio de transparencia.

21



De los razonamientos dispuestos, este Tribunal concluye que lo procesalmente aplicable es la declaratoria de nulidad, por cuanto la entidad no motivó las razones por la cual decidió adjudicar el procedimiento de selección de contratista puesto a nuestro conocimiento en virtud del derecho de accionar que concede la Ley No. 22 de 2006 positiva; por no realizar las correspondientes publicaciones y por realizar valoraciones alejadas del pliego de cargos.

Referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del folio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la parte actora, se ordena su devolución.

En atención a todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes los efectos del Cuadro de Cotizaciones – Requisición N°1000598453-0893 de 2 de mayo de 2019, por la cual se adjudicó el acto público N°2019-1-10-0-08-LP-331467, para la compra de “**UNIFORMES DE BIOSEGURIDAD**”, a la empresa **PALILA, INC.**, por un monto de catorce mil trescientos siete balboas con 50/100 centésimos (B/.14,307.50) por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante, del Cheque de Gerencia N°000973 de 21 de mayo de 2019, expedido por Capital Bank, por la suma de mil cuatrocientos setenta y cinco balboas solamente (B/.1,475.00).

TERCERO: DEVOLVER el expediente administrativo del acto público en comento, el cual consta de un (1) tomo, conformado por ciento sesenta y dos (162) folios útiles.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de 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.

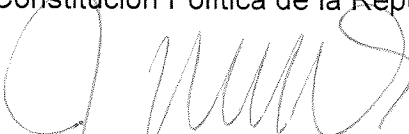
QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°074-2019, previa anotación en el registro respectivo.

27

FUNDAMENTO DE DERECHO; Numeral 13 del artículo 2, 52, 66, 136, 145, 146 y s.s., del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula las Contrataciones Públicas, publicado en la Gaceta Oficial No.28483-B de 14 de marzo de 2018; Artículos 207, 208 y s.s. del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre Procedimiento Administrativo General en lo aplicable, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese y Cúmplase,

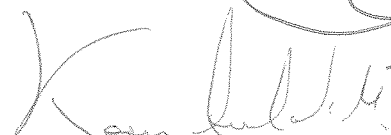

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado Sustanciador

Diógenes de la Rosa Cisneros

Firmado digitalmente por Diógenes de la Rosa Cisneros
DN: cn=Diógenes de la Rosa Cisneros, o=Tribunal
Administrativo de Contrataciones Públicas,
ou=Presidencia TACP en odia@rosas@tacp.gob.pa
Ubicación
Fecha: 2019.07.08 10:38:05 -05

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

JAR/mlps

