



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 078-2019

RECURRENTE: GLORIA EIDEMA BATISTA RUIZ DE LÓPEZ
(ESTABLECIMIENTO COMERCIAL INVERSIONES NADEKA)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 075 del 14 de mayo de 2019, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2019-1-10-0-08-CM-332000, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.)

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°117-2019-Pleno/TACP de 5 de julio de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

Es competencia privativa de este Tribunal 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, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, según lo normado en el Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El 16 de abril de 2019, la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del Procedimiento de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2019-1-10-0-08-CM-332000, para la compra de *"MATERIAL QUE SERA UTILIZADO PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO EN LAS INSTALACIONES DEL CHDRAAM..."*, con un precio de referencia de TRECE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.13,650.00).

Conforme el registro electrónico del acto público en mención, la recepción de ofertas se celebró el 26 de abril de 2019, en horario de 7:00 a.m. a 10:00 a.m. y la apertura a las 10:01 a.m., a la cual concurren las siguientes empresas:

21



Propuestas Recibidas

RUF	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio total Oferta
8--125-180-39	BRUNO GUTIERREZ	26-04-2019 02:14 p.m.	13,446.00
2106107-1-758210-56	REPUESTOS JUPITER S.A.	26-04-2019 04:09 p.m.	10,645.00
4--107-271-24	Gloria Batista de Lopez	26-04-2019 09:13 a.m.	10,671.50
9--79-2073-76	materiales el picacho	26-04-2019 02:05 p.m.	14,590.00

Posteriormente, la entidad licitante adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2019-1-10-0-08-CM-332000, mediante Cuadro de Cotizaciones 075 del 14 de mayo de 2019, publicado el 17 de mayo de 2019, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a la empresa BRUNO RICAUTER GUTIERREZ GARCIA (Establecimiento comercial MARKUP STORE), por la suma de TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS CON 00/100 (B/.13,446.00), por ser el proponente cuya oferta cumplió con lo requerido en el pliego de cargos.

Por su parte, el 27 de mayo de 2019, la licenciada AURA ESTHER AROSEMENA, en calidad de apoderada especial de la recurrente, señora GLORIA EIDEMA BATISTA RUIZ DE LÓPEZ, propietaria del Establecimiento Comercial INVERSIONES NADEKA, interpuso dentro del término legalmente establecido, formal Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones 075 del 14 de mayo de 2019, proferido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), y adjuntó la Fianza de Impugnación mediante Cheque Certificado No.009692, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de MIL SESENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/.1,068.00), equivalente al diez por ciento (10%) de la propuesta de la recurrente según Diligencia de Consignación No.061-2019 de 27 de mayo de 2019, que reposa a foja 022 del expediente de este Tribunal. (fojas 011-021 del expediente del Tribunal)

II. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

A través del escrito del recurso de impugnación, visible a fojas 012-015 del expediente jurídico, la parte actora manifestó que su oferta fue la segunda propuesta más baja en precio y a su criterio cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos; sin embargo, consideró que la entidad erróneamente adjudicó a la empresa BRUNO GUTIERREZ / MARKUP STORE, quien fue la que ofertó el tercer mejor precio, desestimando así a las dos primeras empresas, sin indicar cuáles fueron los incumplimientos específicos de cada una, situación que contradice la Ley, toda vez que no motivó correctamente la decisión impugnada.

Alegó, además, la parte actora, que verificó en el portal electrónico del acto público posibles incumplimientos con respecto a la empresa que ofertó el precio más bajo, siendo REPUESTOS JUPITER, S.A., a la cual señaló los supuestos incumplimientos observados.

En vista de lo anterior, la impugnante solicitó a este Tribunal que se revoque el cuadro de cotización impugnado y se le restituya el derecho vulnerado en el sentido que se le adjudique el acto público, al considerar que su propuesta cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Prevía verificación del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma, este



Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No. 060-2019/TACP de 28 de mayo de 2019, admitió el recurso de impugnación presentado por la señora GLORIA EIDEMA BATISTA RUIZ DE LÓPEZ, propietaria del Establecimiento Comercial INVERSIONES NADEKA, a través de su apoderada especial, la licenciada AURA ESTHER AROSEMENA; en la misma se le dio traslado a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), se le requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de contrataciones públicas. (fojas 032-034 del expediente del Tribunal)

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.

La CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), mediante Nota DP-CHDRAAM-AL-M-010-2019 de 31 de mayo de 2019, visible a foja 040 del expediente jurídico, remitió oportunamente copia autenticada del expediente administrativo, el cual consta de 170 fojas útiles; así como el Informe de Conducta DENL-DNC-IC-002-2019 de 31 de mayo de 2019, donde hizo un recuento de las actuaciones generadas dentro del acto público de selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-332000.

Dicho informe en lo sustancial señaló que las propuestas que se recibieron y los precios propuestos por éstas se detallaron en la respectiva acta, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cargos; y que en informe de evaluación de las propuestas se establecieron los cumplimientos o no de los participantes al acto, resultando que la empresa adjudicataria cumplió con todas las especificaciones requeridas, por lo que se procedió a la publicación en el portal electrónico de "PanamaCompra" de la resolución que adjudicó el acto público. (fojas 041-047 del expediente de este Tribunal)

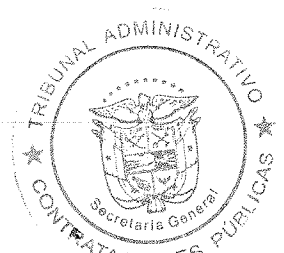
V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

De acuerdo con los hechos que se sustentan en el recurso de impugnación, se pudo apreciar que la oposición de la recurrente giró en torno a que consideró que la entidad recurrida erróneamente adjudicó a la empresa que ofertó el tercer mejor precio, desestimando así a las dos primeras empresas, sin indicar cuáles fueron los posibles incumplimientos de cada una de ellas; cuando su oferta fue la segunda propuesta más baja en precio y a su criterio cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

Por su parte, advirtió la entidad en su informe de conducta que, al evaluar las propuestas de los participantes, resultó que la empresa adjudicataria cumplió con todas las especificaciones requeridas en el pliego de cargos, por lo que se procedió con la resolución que adjudicaba el acto público bajo estudio.

En este sentido, nos corresponde esclarecer lo argumentado por las partes; así como analizar cada una de las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público; por lo que, tomando en consideración que el presente recurso versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, consideramos viable pasar a resolver el fondo del mismo, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61

21



de 2017.

Siendo el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, una Contratación Menor, establecida en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, el cual permite adquirir bienes, servicios u obras de manera expedita, cumpliendo con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación dispuestos en dicha ley; el criterio de selección que estableció la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), para el presente acto público, fue que se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Para el acto público de marras, la entidad estableció como modalidad de adjudicación que sería por renglón y se estableció como porcentaje de onerosidad a considerar de 15.00%.

Expresadas las consideraciones anteriores, incumbe a esta colegiatura contrastar el cumplimiento del pliego de cargos por parte de las empresas participantes y la revisión de las propuestas presentadas dentro del presente acto público de selección de contratista, empezando con la de menor precio y de ser necesario, las restantes en su orden de prelación, hasta encontrar aquella que cumpla a cabalidad con las reglas recogidas en los términos de referencia y aceptadas por los participantes.

A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

En este punto, es dable mencionar que si bien la entidad no remitió las muestras físicas del objeto contractual requeridos en el pliego de cargos; sin embargo, dentro de las constancias procesales, visible a foja 156 del expediente administrativo, reposa el Criterio Técnico No.1000576550-08-31 fechado 09 de mayo de 2019, emitido por la entidad licitante, en virtud del cual consideramos que no es necesario la solicitud de dichas muestras.

El acto administrativo impugnado lo constituyó el Cuadro de Cotizaciones 075 del 14 de mayo de 2019, publicado el 17 de mayo de 2019, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), el cual señaló medularmente lo siguiente:

Resuelve:

PRIMERO: ADJUDICAR A LA EMPRESA BRUNO GUTIERREZ / MARKUP STORE, EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA CONTRATACIÓN MENOR No. 2019-1-10-0-08-CM-332000 PARA EL SUMINISTRO DE MATERIALES QUE SERÁN UTILIZADOS PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO EN LAS INSTALACIONES DEL CHDR.AAM... POR LA SUMA DE TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS SOLAMENTE (B/. 13,446.00); POR SER EL PROPONENTE CUYA OFERTA CUMPLE CON LO REQUERIDO EN EL PLIEGO DE CARGOS PARA ESTA COMPRA

De este modo, entramos en el análisis de las propuestas participantes en el acto público de selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-332000; iniciando con la propuesta de menor precio correspondiente a la empresa **REPUESTOS JUPITER, S.A.**, por la

21

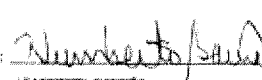


suma de B/.10,645.00. Se observó que la propuesta no atendió lo requerido por la entidad en el punto 1 de “otros requisitos” del pliego de cargos, a saber:

Otros Requisitos	No.
1. LAS EMPRESAS PARTICIPANTES DEBEN ADJUNTAR MUESTRA CON SU PROPUESTA. SERÁN EVALUADAS POR LA COMISIÓN DE CRITERIO TÉCNICO DESIGNADA POR EL DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO	110

En tal sentido, el requisito fue claro al señalar que los participantes debían adjuntar las muestras con su propuesta; sin embargo, conforme el Criterio Técnico No.1000576550-08-31 fechado 09 de mayo de 2019, emitido por la entidad licitante, visible a foja 156 del expediente administrativo, la empresa no adjuntó las muestras requeridas para el objeto contractual, por lo tanto, no cumplió a cabalidad con lo requerido en el pliego de cargos.

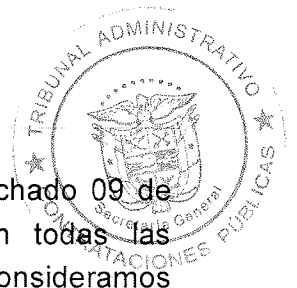
Continuando con la verificación de la siguiente oferta que presentó **GLORIA EIDEMA BATISTA RUIZ DE LÓPEZ** (Establecimiento Comercial **INVERSIONES NADEKA**), por la suma de B/.10,671.50, presentada de manera electrónica a través del sistema de contrataciones públicas “Panamacompra”, así como en el expediente administrativo de fojas 106 a la 120; donde se observó que si bien cumplió con la documentación requerida como requisitos obligatorios en el pliego de cargos; sin embargo, quedó demostrado en Criterio Técnico No.1000576550-08-31 fechado 09 de mayo de 2019 que, conforme a la muestra que presentó la empresa, el insumo que ofertó para el renglón # 4 no fue el solicitado; siendo así, se entiende que dicha empresa tampoco cumplió con el pliego de cargos, tal como se muestra en la siguiente imagen:

Panamá, 09 de Mayo de 2019.	
CRITERIO TÉCNICO N°1000576550-08-31.	
La empresa que concurre a continuación NO cumple con todas las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos.	
1. REQUISITOS JUEVES, S.A. no presentó muestras, como se solicita en otros requisitos (foja #81).	
2. GLORIA BATISTA DE LÓPEZ (El insumo ofertado en el renglón #4 no es el solicitado, según muestra).	
3. INVERSIONES NADEKA no presentó el costo de la propuesta solicitado.	
La empresa BRUNO GUTIERREZ GARCIA SIEMPRE cumple con todas las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos.	
 FEDERICO CORDERO JEFE DE FISCALÍA	 LIC. HAROLD BUITRAGO JEFE DE SECCIÓN III
Firma del Funcionario Idóneo: 	
Nombre del Funcionario: LIC. HAROLD BUITRAGO	
Cargo del Funcionario Idóneo: JEFE DE MANTENIMIENTO, S.L.	

En esta ocasión, estimamos apropiado recordar que este Tribunal en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Refiriéndonos a la oferta presentada por la empresa adjudicataria **BRUNO RICAUTER GUTIERREZ GARCIA** (Establecimiento comercial **MARKUP STORE**), por la suma de B/.13,446.00, cuyos documentos, que aportó con su propuesta, se ubicaron en el portal electrónico “Panamacompra”, así como en el expediente administrativo de fojas 132 a la 149, donde se observó que se ajustó a la presentación de los requisitos de obligatorio

51



cumplimiento; máxime que en Criterio Técnico No.1000576550-08-31 fechado 09 de mayo de 2019, la entidad señaló que dicha empresa cumplió con todas las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; por lo que consideramos que debe resultar merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista.

Ahora bien, en vista de todo lo expuesto anteriormente, estimamos apropiado resaltar la responsabilidad que incumbe a los servidores públicos encargados de los procedimientos de selección de contratista, recogido en el artículo 23 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 23. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

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.**

...

Siendo que la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está regulada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista, este tribunal estima que la adjudicación se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual 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, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía alternativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa.”

(Lo resaltado es nuestro)

9



Luego del análisis de los hechos, y en atención a lo anteriormente valorado, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es confirmar los efectos de la resolución impugnada, sobre la base del artículo 213 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En consecuencia y en atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 075 del 14 de mayo de 2019, por el cual la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.) adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor No.2019-1-10-0-08-CM-332000, a la empresa BRUNO RICAUTER GUTIERREZ GARCIA (Establecimiento comercial MARKUP STORE), por la suma de TRECE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS CON 00/100 (B/.13,446.00), para la compra de *"MATERIAL QUE SERA UTILIZADO PARA EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO EN LAS INSTALACIONES DEL CHDRAAM..."*.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación mediante Cheque Certificado No.009692, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de MIL SESENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/.1,068.00), según Diligencia de Consignación No.061-2019 de 27 de mayo de 2019, que reposa a foja 022 del expediente de este Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (COMP. HOSP. DR. ARNULFO ARIAS M.), el expediente administrativo contentivo del Procedimiento de Selección de Contratista No.2019-1-10-0-08-CM-332000, el cual consta de 170 fojas útiles.

CUARTO: 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.

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 No.078-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 22, 23, 52, 65, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 78, 84, 207, 210, 213, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo

No.40 del 10 de abril de 2018.

Notifíquese y Cúmplase,

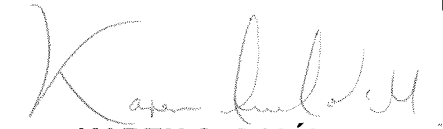

ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado

Diógenes de la
Rosa Cisneros

Firmado digitalmente por Diógenes de la Rosa Cisneros.
DN: cn=Diógenes de la Rosa Cisneros, o=Diógenes de la Rosa Cisneros, c=Panamá, ou=Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ou=Presidente TACP, email=ddelarosa@tscp.gob.pa
Motivo: He revisado este documento
Utiçació:
Fecha: 2019-07-11 12:57:05.00

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

