



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 117-2019

RECURRENTE: UNIFORMES IMPORTADOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: ORDEN DE COMPRA 1000610357-08-29/3000254302 de 11 de junio de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.152 -2019-Pleno/TACP de 21 de agosto 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; 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.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 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 al 210, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

La Caja de Seguro Social, convocó el acto público No.2019-1-10-0-08-CM-337440, el cual consistió en la adquisición de "**UNIFORME COMPLETO (CAMISA Y PANTALÓN) PARA EL DEPARTAMENTO DE FISIOTERAPIA**" con un precio de referencia de **DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.2,275.00)**.

Luego del trámite que conlleva el procedimiento de Compra Menor, la Caja de Seguro Social, a través de la Orden de Compra 1000610357-08-29/3000254302 de 11 de junio de 2019, que formaliza la relación contractual con la empresa **PALILA INC** el acto público de compra menor No. **2019-1-10-0-08-CM-337440**, referente a la adquisición de "**UNIFORME COMPLETO (CAMISA Y PANTALÓN) PARA EL**



DEPARTAMENTO DE FISIOTERAPIA” por la suma de **DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.2,275.00)**, toda vez que su oferta cumple con los requerimientos y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos.

La decisión anteriormente descrita fue publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra” el día 24 de junio de 2019, e impugnada por la licenciada **YARITZEL DURÁN**, la cual, actuando en nombre y representación de **UNIFORMES IMPORTADOS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, formal recurso de impugnación el día 03 de julio de 2019, de lo cual se levantó un informe secretarial, visible a foja 030 del expediente jurídico, mediante el cual se hizo constar que dicho recurso fue presentado por insistencia.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

La licenciada **YARITZEL DURÁN**, actuando en calidad de apoderada especial de **UNIFORMES IMPORTADOS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la **Orden de Compra No. 1000610357-08-29/3000254302 de 11 de junio de 2019**, emitida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, dentro de la cual consta la solicitud de pedido, el tipo de compra es decir contratación menor, la forma de pago, respecto al proveedor **PALILA INC**, así como el término de entrega, del acto público de compra menor No. **2019-1-10-0-08-CM-337440**, referente al “Uniforme Completo (Camisa y Pantalón) para el departamento de fisioterapia” por la suma de **DOS MIL DOSCIENTOS SETNTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.2,275.00)**. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas **008-014** del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Licenciada **YARITZEL DURÁN**, actuando en calidad de apoderada especial de **UNIFOMES IMPORTADOS, S.A.**, sustentó su recurso de impugnación con fundamento en que la empresa adjudicataria **PALILA INC.**, se caracterizó por falta de probidad entre lo ofertado mediante cuadro de propuesta escrita y lo presentado como muestra física, adicional a ello que existe una flagrante violación al debido proceso en virtud de la ausencia de la resolución motivada de adjudicación.

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.082-2019/TACP de 4 de julio de 2019, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 207, 208 y 210 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada **YARITZEL DURÁN** apoderada especial de **UNIFOMES IMPORTADOS, S.A.**, resolución que fue publicada el día 04 de julio de 2019 en el portal electrónico “PanamaCompra,” corriéndose traslado del recurso



presentado a la Caja de Seguro Social, 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 respectivo.

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

Mediante Nota fechada 10 de junio de 2019, visible a foja 041 del expediente jurídico, recibida en este Tribunal el 11 de julio de 2019, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, remitió el expediente administrativo contentivo de un (1) tomo con cuarenta y ocho (48) fojas útiles, así como el Informe de Conducta fechado 08 de julio de 2019, donde hizo un recuento del acto público de selección de contratista No.2019-1-10-0-08-CM-337440 y cual fuese publicado el 11 de julio de 2019 a las 10:20 a.m.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Tomando en consideración que nos encontramos ante un procedimiento de selección de contratista bajo la modalidad de contratación menor, consagrado en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el cual permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley, en concordancia con el artículo 78 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 78. Contratación Menor. Este procedimiento se sujetará a un mínimo de formalidades que permitan la adquisición de bienes, servicios u obras de manera expedita, siempre que se observen los principios generales que rigen la contratación pública”.

Sin embargo, es preciso manifestar que al desplegar los hechos sobre los cuales se fundamentó el recurso de impugnación presentado ante este Tribunal, se pudo constatar que el mismo encuentra su sustento en contra de la orden de compra No. **1000610357-08-29/3000254302 de 11 de junio de 2019**, emitida por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, al respecto es oportuno hacer alusión a la conceptualización otorgada en el glosario del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, a la orden de compra.

“Orden de compra: Documento que utilizan, de manera eventual, las entidades estatales contratantes, **mediante el cual se formaliza la relación contractual de un acto de selección de contratista**, de un procedimiento excepcional o especial de contratación, que no exceda de doscientos cincuenta mil balboas (B/250,000.00).

En el caso de las órdenes de compra amparadas por un convenio marco, estas no contarán con ningún tipo de restricción con respecto al monto”.



Nótese, que el documento impugnado denominado “Orden de compra” se encuentra en la etapa contractual, es decir su emisión ha sido posterior a la etapa precontractual del acto de selección de contratista, la cual culmina con el cuadro de cotización o con la resolución que adjudica, declara desierto o rechaza las propuestas según sea el caso, la cual es recurrible ante esta instancia, contrario sensu de la orden de compra, motivo por el cual procedemos a señalar lo establecido en el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017 que a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 146: Recurso de Impugnación: Todos los proponentes que se consideren agraviados **por una resolución que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista o por una resolución o acto administrativo en el que se rechazan las propuestas o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista en el cual consideren que se han cometido acciones u omisiones ilegales o arbitrarias, podrán presentar recurso de impugnación** ante el tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas acompañando las pruebas y anunciándolas al momento de formaliza la impugnación, si las hubiera”.

En ese sentido, la orden de compra por encontrarse en la etapa contractual mal pudiese ser considerada como una resolución que adjudique, declare desierto, rechace cualquier acto o afecte la selección objetiva del contratista, puesto que la selección per se finalizó en la etapa precontractual con el cuadro de cotización (como es en el caso que nos ocupa), tal como lo establece el artículo 83, modificado mediante Decreto Ejecutivo No. 329 de 24 de octubre de 2018, en su artículo 5. Se modifica el artículo 83 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, para que quede así:

“Artículo 83 Recibo de cotizaciones. Una vez recibida la cotización, la entidad contratante **elaborará el cuadro de cotizaciones y emitirá la orden de compra o proyecto de contrato de ser el caso, a favor del proponente seleccionado.**

La entidad procederá a registrar y publicar en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra” la orden de compra refrendada. En los casos de adquisición de bienes, las entidades públicas deberán cumplir con el registro del contrato de adquisición, debidamente perfeccionado, en atención a lo dispuesto en el artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 2006”.

De manera que, si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

Dicho esto, ante la disconformidad de alguno de los cotizadores/ proponentes, el recurso de impugnación debió recaer en contra del cuadro de cotización, por ser este la actuación emitida por la entidad licitante que se encuentra sujeta a la



interposición de dicho recurso, ya que es a través del mismo que se adjudica, se rechaza o se declara desierta las propuestas o cotizaciones presentadas.

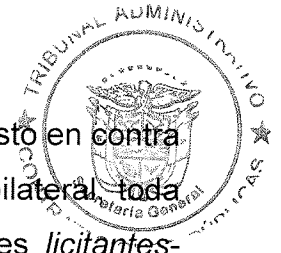
En ese sentido, tal como lo establece el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, respecto a la adjudicación de los actos de selección de contratistas, tenemos que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista:

“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 rechazaran 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)

En este punto, acotamos la existencia en el portal electrónico de “PanamaCompra” del respectivo cuadro de cotización debidamente publicado el día 10 de junio de 2019, el cual es el acto administrativo impugnado ante esta instancia jurisdiccional en sede administrativa, el cual a la fecha de la interposición del recurso de impugnación en estudio, se encuentra ejecutoriado y en firme, de acuerdo al término perentorio dispuesto en la ley 22 de 2006, dentro del cual es posible ejercer oportunamente el derecho de acción mediante la interposición del recurso de impugnación, por lo que este Tribunal en aras de salvaguardar la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre la entidad licitante y el ofertante-contratista, y evitar de esta manera la indeterminación e incertidumbre, queda claro que el término para la interposición de dicho recurso precluyó desde el momento en que quedó debidamente publicado y ejecutoriado el cuadro de cotización, toda vez que es en contra de este documento, que debió haber sido presentado dicho recurso, tal como lo establece el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017. Por lo que se



demuestra de igual manera, que el recurso de impugnación fue interpuesto en contra de una orden de compra siendo este acto administrativo de carácter bilateral, toda vez que el mismo obedece a un documento que utilizan las entidades licitantes-contratantes, de manera eventual, mediante el cual se formaliza la relación contractual de un acto de selección de contratista, por lo que de acuerdo a la propia naturaleza de este acto no es susceptible de ser impugnado; no siendo de esta manera posible realizar un control jurisdiccional en sede administrativa, de este acto administrativo impugnado.

De acuerdo a lo antes señalado este Tribunal, la viabilidad del Recurso de Impugnación desarrollado en la Ley 22 de 2006, se encuentra sujeta a la naturaleza del propio acto administrativo impugnado. De ahí que, por ser la orden de compra, un acto administrativo no impugnabile ya que tal como fue señalado anteriormente dicha orden tiene naturaleza contractual toda vez que por medio de la misma se constituyen derechos y obligaciones para los contratantes, por lo que solo será apelable en el escenario de que la entidad contratante decida resolver administrativamente este acto.

Por su parte, esta Colegiatura a manera de docencia considera importante expresar que para que la interposición de un recurso de impugnación sea viable y procedente debe estar dirigida en contra de un acto impugnabile según lo señala la Ley 22 de 2006, dentro de la fase pre-contractual, (el acto de adjudicación (cuadro de cotizaciones), la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas emitidos por las entidades, que afecten la selección objetiva en los procedimientos de selección de contratista), siendo así, que la resolución impugnada (orden de compra No.1000610357-08-29/3000254302 de 11 de junio de 2019) no está sujeta a impugnación, por ende, este acto administrativo carece de término procesal para la interposición de un recurso de impugnación, en consecuencia el presente recurso objeto de estudio es considerado no viable por improcedente.

Por tal motivo, en aras de salvaguardar los principios generales que rigen la contratación pública, así como las garantías que ostentan los administrados, al momento de participar en cualquier acto público de selección de contratista, esta Colegiatura estima que lo procedente es declarar NO VIABLE por improcedente el recurso de impugnación interpuesto dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2019-1-10-0-08-CM-337440, referente a la adquisición de **"UNIFORME COMPLETO (CAMISA Y PANTALÓN) PARA EL DEPARTAMENTO DE FISIOTERAPIA"**, celebrado por la CAJA DE SEGURO SOCIAL.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando 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: DECRETAR NO VIABLE POR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN interpuesto dentro del Acto Público de Selección de Contratista No. 2019-1-10-0-08-CM-337440, referente a la compra de “**UNIFORME COMPLETO (CAMISA Y PANTALÓN) PARA EL DEPARTAMENTO DE FISIOTERAPIA**”.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.000144, emitido por Caja de Ahorros, por la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES BALBOAS CON 13/100 (B/.293.13), según Diligencia de Consignación No.083-2019 de 03 de julio de 2019, que reposa a foja 027 del expediente de este Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, el expediente administrativo, el cual consta un (1) tomo con cuarenta y ocho (48) 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.

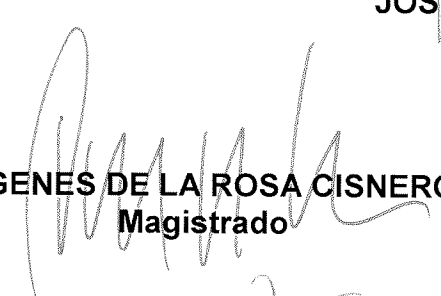
QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.117-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


KAREN SOLÍS
Secretaria General, Encargada

