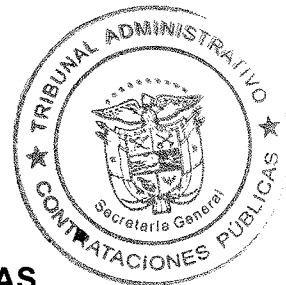




REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



ACCIÓN DE RECLAMO

EXPEDIENTE N°: 142-2019

ACCIONANTE: GRUPO MANTENEQUIPOS, INC.

ACTO DEMANDADO: Pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Compra Menor No.2019-0-12-201-01-CM-005149, del Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro), referente a la adquisición de un “R-002 vehículo pickup”.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°130-2019-Pleno/TACP de 30 de julio de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, crea en su artículo 136 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro del término de cinco días hábiles que esta tiene para resolver

Por su parte, el artículo 143 de dicha excerta legal, establece que la acción de reclamo podrá interponerse, contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario ocurrido durante el proceso de selección de contratista, hasta antes que se adjudique o declare desierto, mediante resolución.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, en sus artículos 197 y subsiguientes, establece las condiciones y requisitos para la presentación de la acción de reclamo con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo.

I. ANTECEDENTES.

El 05 de julio de 2019, el Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro) convocó al acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-12-201-01-CM-005149, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para la adquisición de un “R-002 vehículo pickup”, con un precio de referencia de TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS BALBOAS CON 50/100 (B/.39,322.50).

Conforme al sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, la entidad contratante [Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro)] a la fecha no ha realizado la apertura del acto público objeto del presente reclamo, situación que a la luz de lo consagrado en el artículo 143 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado

31



con la Ley 61 de 2017, permitió admitir dicho reclamo a la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante la Resolución No.DF-632-2019 de 09 de julio de 2019.

Con Nota DGCP-DS-580-2019, recibida el 25 de julio de 2019 en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Dirección General de Contrataciones Públicas remitió la acción de reclamo presentada por **GRUPO MANTENEQUIPOS, INC.**, identificada en dicha Dirección con la numeración 19357, con el expediente administrativo original (040 fojas) y el Informe de Conducta de la entidad contratante [Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro)], para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 144 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017, ya que el término para resolver la acción de reclamo precluyó el 24 de julio de 2019, sin que mediase pronunciamiento por parte de ellos.

Acopiadas las actuaciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), a través de la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se procedió al ingreso formal y conformación del expediente 142-2019, con la finalidad de resolver el fondo de lo instaurado por el reclamante, según se desprende del informe de trámite que reposa a infolio 034 del expediente del Tribunal.

II. ARGUMENTACIONES DEL ACCIONANTE.

El accionante, a través de su escrito, visible de foja 003 a 008 del expediente de este Tribunal, solicitó *“... suspender el acto público impugnado y ordenar corregir los errores contenidos en el pliego de cargos y la emisión de una adenda al pliego de cargos con las modificaciones que permitan una amplia participación sin cortapisas, estableciendo especificaciones técnicas con rangos mínimos y máximos, pero no puntuales y se disminuya el tiempo de constitución de la empresa a un rango más aceptable que permita mayor participación”*.

GRUPO MANTENEQUIPOS, INC. manifestó entre otros, que *“se establecieron especificaciones muy puntuales y no aceptaron rangos de mínimo y máximos, como es lo usual en los actos públicos para la adquisición de este tipo de bienes los cuales se establecen parámetros mínimos y, si el oferente presenta, algo mejor o superior a lo solicitado es bien recibido”*.

Adicional, la parte actora señaló entre otros, que *“de un estudio rápido de las opciones existentes en el mercado local, las características corresponden a un solo vehículo disponible con dichas características, dimensiones y pesos: TOYOTA HI LUX”... “no se trata de reglas claras y justas contenidas en el pliego de cargos, sino que se establecen reglas que favorecen la participación en solitario de un proponente que cumple con los parámetros puntuales para los cuales no se le establecieron rangos y con el resto de las características que definen un solo vehículo posible de ofertar, es decir, se favorece al proponente que oferte un vehículo TOYOTA HILUX”...*

III. REMISIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

A foja 023 del expediente del Tribunal, reposa Nota sin número y sin fecha, a través de la cual el Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro), remitió a la Dirección General de Contrataciones Públicas, el expediente administrativo (040 fojas) y el informe de conducta, el cual contiene el recuento del acto público No.2019-0-12-



201-01-CM-005149 (fojas 024 a 026 del expediente del Tribunal).

En el aludido informe de conducta, la entidad contratante indicó entre otros, ~~que~~ **“GRUPO MANTENEQUIPOS, INC. en ningún momento efectuó consulta alguna al Departamento de Compras a fin de llegar a un buen entendimiento toda vez que su departamento se ciñe a los requerimientos de la unidad solicitante, actuando de buena fe...”**. Adicionalmente, manifestó que **“el Ministerio de Salud, advierte que no puede ir en contra de las reglas establecidas en el pliego de cargos, pues así se alteraría la certeza jurídica de los actos administrativos que son imprescindibles para la seguridad, credibilidad y confianza de los actos propios del Estado...”**

IV. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Como consecuencia de la competencia funcional que nos concedió la Ley 22 de 2006, cuyo Texto Único fue ordenado mediante Ley 61 de 2017, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública conoce de la acción señalada en virtud del penúltimo párrafo del artículo 144, de la misma excerta legal, que señala: **“en caso de que la Dirección General de Contrataciones Públicas no resuelva la acción de reclamo en el término señalado (5 días hábiles contado a partir del recibo del expediente administrativo) este Tribunal conocerá dicho reclamo y tendrá un plazo de cinco días hábiles para resolverlo, contado a partir del recibo del expediente respectivo por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas”**.

En este sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarse respecto a la acción de reclamo presentada por **GRUPO MANTENEQUIPOS, INC.**, contra el pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Compra Menor No.2019-0-12-201-01-CM-00005149, del Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro), referente a la adquisición de un **“R-002 vehículo pickup”**, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración.

De los hechos en que se sustenta la acción de reclamo, extraemos que la disconformidad del accionante se dirige contra el pliego de cargos, ya que en el mismo **“se establecieron especificaciones técnicas muy puntuales y no colocaron rangos de mínimos y máximos, como es lo usual en los actos públicos para la adquisición de este tipo de bienes los cuales se establecen parámetros mínimos y, si el oferente presenta, algo mejor o superior a lo solicitado es bien recibido”**.

A la luz del Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, 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.

Por su parte, el Principio de Transparencia, consagrado en el artículo 21 del referido Texto Único, indica en su numeral 5 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 declaratoria de desierto del acto.

Ahora bien, contemplamos que en el pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-12-201-01-CM-00005149, el

21



Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro) a la hora de redactar las especificaciones técnicas del vehículo a adquirir, colocó descripciones muy cerradas y detalladas que dan lugar a que una sola marca de un solo fabricante cumpla con todo lo exigido en el pliego; es decir, que de la lectura de las especificaciones técnicas se observa que no se establecieron parámetros de equivalencia, ni de mínimo a máximos, para que la mayor cantidad de oferentes concurren al acto público, participando en igualdad de condiciones; ya que las especificaciones técnicas se encuadran en un solo modelo de vehículo de un determinado fabricante, tal es el caso del modelo pickup de Hilux, de la marca Toyota; contraviniendo así con lo dispuesto en el artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017, y el artículo 50 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018. Por ejemplo: “Motor 3.0 L Diesel turbo intercooler; Potencia 162Hp@3600rpm. Torque 343Nn@1600-24700rpm; Llantas 265/85 R17C”, entre otras.

	Hilux		
ESPECIFICACIONES	Cabina Doble	Cabina Extra	Cabina Sencilla
DIMENSIONES Y PESO			
Largo total mm	5335	5290	5335
Ancho total mm	1855	1855	1800
Altura total mm	1815	1810	1795
Distancia entre ejes mm	3085	3085	3085
Banco de rodaje delantera y trasera mm	1540/1550	1540/1550	1510/1510
Distancia del suelo mm	286	284	284
Cubierta interior: largo x ancho x altura	1525 x 1540 x 480	1810 x 1540 x 480	2315 x 1575 x 480
Peso vacío kg	1955-2965	1965-2045	1590-1720
Peso total del vehículo kg	2890	2860	2700-2810
CHASIS			
Suspensión delantera / trasera	de doble horquilla con espiral y barra estabilizadora / de ballestas.		
Frenos delanteros / Traseros	Discos ventilado / tambor		
Radio mínimo de giro (llantas) m	6.4	6.3	5.9
Capacidad del tanque de combustible litros	80		
Llantas	 265/65R17 225/70R17C		
MOTOR			
	 3.0 litros Turbo Diésel con intercooler(1KD - FTV)		2.5 litros Turbo Diésel (2KD - FTV (Alta))
Tipo	4 - Cil., Lineal, Doble árbol de levas, 16 válvulas		
Desplazamiento de pistones cc	2982		2994
Potencia máxima Hp/rpm	 162 / 3600		101 / 3600
Torque máximo Nm/rpm	 360 / 1600 - 2400 (5 AT) 343 / 1600 - 2400 (6 MT)		260 / 1600 - 2400
Sistema de combustible	Inyección de combustible directa con inel común		

De esta manera, el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante Ley 61 de 2017, expone algunos conceptos, entre los cuales podemos citar:

“Pliego de Cargos: Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la prestación de servicios, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrar, los derechos y obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.”

En este mismo orden de ideas, la entidad contratante es la responsable de determinar los requisitos para participar en los procedimientos de selección de contratistas, incluyendo los de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes, y que las reglas incluidas en los correspondientes pliegos de cargos sean objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, siendo esto extensivo a toda la documentación que deben llenar y presentar los proponentes; a fin de que lo aportado por cada oferente en el acto público, sea correcto, completo y no arbitrario y discrecional.



Por su parte, el autor Roberto Dromi, en su obra “*Licitación Pública*”, manifestó que *“la innegable significación jurídica del pliego de condiciones en el procedimiento licitatorio implica una serie de consecuencias jurídicas. Son derechos y deberes de las partes intervinientes, en principio los siguientes: 9.1 Obligatoriedad de que el pliego tenga carácter general, impersonal y que asegure un trato igualitario para los oferentes. Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos. 9.2 Obligatoriedad de observar las prescripciones del pliego como a la ley misma. Efectivamente las partes tienen que sujetarse a los pliegos como a la ley misma...”*

Sobre la base de los planteamientos anteriores, es importante resaltar lo contenido en el artículo 23 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el cual en su letra apunta 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.*
- 3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.*
- 4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.*
- 5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.”*

(Lo resaltado es nuestro).

Así las cosas, por todos los argumentos esbozados, y después de haber examinado el pliego de cargos del acto público No.2019-0-12-201-01-CM-00005149, al igual que los hechos expuestos por **GRUPO MANTENEQUIPOS, INC.** en su acción de reclamo, esta Colegiatura estima que lo procedente es ordenar a la entidad contratante [Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro)], con fundamento en el artículo 136 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado con la Ley 61 de 2017 y el artículo 203 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, que proceda a la aplicación de medidas correctivas al pliego de cargos en atención a las consideraciones que anteceden, a efectos de que el mismo se ajuste a las exigencias y requerimientos que establece el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017 y el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, de acuerdo con el tipo de procedimiento de selección e contratista utilizado (Contratación Menor).

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;

4

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la aplicación de medidas correctivas al pliego de cargos del acto público selección de contratista para la Contratación Menor N°2019-0-12-201-01-CM-005149, convocada por el Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro), para la adquisición de un “*R-002 vehículo pickup*”, con un precio de referencia de TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS BALBOAS CON 50/100 (B/.39,322.50); en el sentido de establecer parámetros de equivalencia, de mínimo a máximos, para que la mayor cantidad de oferentes concurren al acto público.

SEGUNDO: LEVANTAR LA SUSPENSIÓN del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor N°2019-0-12-201-01-CM-005149, ordenada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) con la Resolución No.DF-632-2019 de 09 de julio de 2019.

TERCERO: DEVOLVER al Ministerio de Salud (Regional de Salud de Bocas del Toro), el expediente administrativo contentivo del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor N°2019-0-12-201-01-CM-005149, integrado por un (1) tomo con treinta (40) folios útiles, según informe que reposa a foja 034 del expediente del Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes 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 posteriores a su publicación en el referido sistema.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente Resolución no cabe recurso alguno.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.142-2019, previa anotación en el registro respectivo.

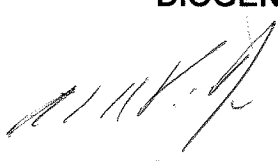
FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 2, 21, 22, 23, 33, 52, 136, 143, 144, 145 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017; artículos 50, 197 y subsiguientes y 203 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

