

REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 163-2019

RECORRENTE: VISUAL TOTAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N° 1000618136-07-04-del 31 de julio de 2019, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL, por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N° 2019-1-10-0-07-CM-339717.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.188-2019-Pleno/TACP de 4 de octubre 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, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 207 al 210 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado “PanamaCompra”, disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 41 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, la Caja de Seguro Social, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 5 de julio de 2019, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 12 de julio de 2019, en horario de 8:00 hasta la 1:00 p.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No. 2019-1-10-0-07-CM-339717, cuyo objeto contractual es el “Suministro de Mano de obra, Materiales, Herramientas, Equipo de



Protección Personal y Todo lo necesario para la Adecuación de Servicios Sanitarios para Personas con Discapacidad”.

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron aperturadas el mismo día de la entrega, es decir, el día 12 de julio de 2019, desde las 1:01 p.m. de la tarde.

La Caja de Seguro Social, luego del trámite correspondiente al procedimiento de compra menor, decidió adjudicar el acto público bajo análisis, mediante el Cuadro de Cotizaciones N° 1000618136-07-04- del 31 de julio del presente año, a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, por un precio de Treinta y Cuatro Mil Doscientos Noventa y Cinco Balboas con 00/100 (B/. 34,295.00), por ser considerada la oferta de menor precio, cumpliendo con todos los requisitos del pliego de cargos. Cabe destacar que la resolución de adjudicación fue publicada en el portal electrónico el día 5 de agosto de 2019. (f. 168 del expediente administrativo).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno según artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, es decir, el día 14 de agosto de 2019, el Lcdo. Ernesto Anguizola M., quien actúa en nombre y representación de la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación contra del Cuadro de Cuadro de Cotizaciones N° 1000618136-07-04- del 31 de julio de 2019, proferido por la Caja de Seguro Social, que adjudicó a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, el acto público No. 2019-1-10-0-07-CM-339717. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas 009 a la 011 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

El Lcdo. Ernesto Anguizola M., quien representa los intereses de la recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

Señala en sus hechos que mediante el Cuadro de Cotizaciones N° 1000618136-07-04- del 31 de julio de 2019, la Caja de Seguro Social adjudicó a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, el acto público No. 2019-1-10-0-07-CM-339717; sin embargo, el recurrente indica que su propuesta es la mejor oferta y además también cumple con todo lo establecido en el pliego de cargos.

En base a todo lo *ut supra* expresado, el impugnante considera que la entidad licitante infringe el principio de debido proceso, siendo de esta manera quebrantado el deber de la selección objetiva y justa, en vista de la adjudicación a esta empresa; de acuerdo a lo dispuesto en la legislación aplicable para la contratación pública, específicamente en el procedimiento para la modalidad de contratación menor.



IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.109-2019/TACP de 16 de agosto de 2019, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 207, 208, 210 y s.s., del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación interpuesto por el Lcdo. Ernesto Anguizola M., en representación de la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.**, resolución que fue publicada el día 16 de agosto de 2019, en el portal electrónico denominado "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.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota ALLS-N-002-2019 de 20 de agosto de 2019, la Caja de Seguro Social, remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad. Además, da respuesta a los argumentos del recurrente.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

De conformidad con lo establecido en el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

En este sentido, es menester de este Tribunal puntualizar que el procedimiento de selección de contratistas es una Contratación Menor, establecida en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, el cual permite de manera expedita, la adquisición de bienes, obras y servicios por diez mil balboas (B/.10,000.00) y 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.

El criterio de selección instaurado en el acto público por contratación menor No. 2019-1-10-0-07-CM-339717, fue que previa verificación se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a su vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos o términos de referencia; de darse el caso que dicha propuesta no cumpla, se procederá inmediatamente a evaluar la segunda propuesta con el precio más bajo, y así sucesivamente adjudicando el acto público o declarándolo desierto por incumplimiento de los requisitos y exigencias del pliego de cargo o términos de referencia por parte de los proponentes.

El presente proceso, tiene su génesis en el acto público No. 2019-1-10-0-07-CM-339717, para el "Suministro de Mano de obra, Materiales, Herramientas, Equipo de



Protección Personal y Todo lo necesario para la Adecuación de Servicios Sanitarios para Personas con Discapacidad”, del cual resultó como adjudicataria la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, debido a que la entidad licitante consideró que fue la propuesta de mejor precio y que presentó toda la documentación solicitada y cumpliendo con todos los requisitos y exigencias del respectivo pliego de cargos.

La empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, a quien fue adjudicado el acto público No. 2019-1-10-0-07-CM-339717; según la impugnante, no debió ser favorecida, ya que la empresa recurrente es la de menor precio propuesto aunado a que cumple a cabalidad con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos determinados por la Caja de Seguro Social.

El día de presentación de las propuestas, participaron cinco (5) proponentes, los cuales detallamos a continuación, así:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
1026635-1-541817-79	CONSTRUCTORA DOMAR S.A.	16-07-2019 02:50 p.m.	34,295.00
1076177-1-553364-46	construcciones y ecologia s.a.	16-07-2019 02:58 p.m.	37,511.14
155587768-2-2014-41	CONSTRUCTORA Q & R, S.A.	09-07-2019 03:18 p.m.	35,716.60
2092864-1-755468-64	Construcciones Moreno & Peralta, S.A.	11-07-2019 08:36 p.m.	33,834.00
2320639-1-792936-4	VISUAL TOTAL	12-07-2019 12:12 p.m.	32,450.00

Luego de realizar la verificación procesal de las cinco (5) propuestas de menor precio, este Tribunal encuentra que la propuesta de menor precio es la empresa **VISUAL TOTAL, S.A.** quien ofertó un monto de Treinta y Dos Mil Cuatrocientos Cincuenta Balboas con 00/100 (B/. 32, 450.00). De acuerdo a lo comprobado en el expediente administrativo y cotejado con el portal electrónico “PanamaCompra”, se observa lo siguiente: Que al verificar el expediente administrativo a infolios 121 a la 159, el proponente cumple con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios; sin embargo, se puede corroborar que el desglose de precios en las actividades a realizar (f.157 del expediente administrativo) contiene inconsistencias en vista de lo requerido en el punto 3 “de otros requisitos”, del pliego de cargos, según la modificación al formato de desglose de precios adjunto al pliego de cargos, publicado el día 10 de julio del presente año, según consta en el portal electrónico “PanamaCompra”; adicción esta que se encuentra de acuerdo a lo señalado en el numeral 1 del artículo 49 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; la *in comento* modificación a este formato, señala lo siguiente:

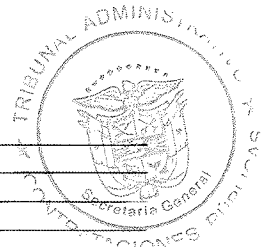
CAJA DE SEGURO SOCIAL

DIRECCIÓN DE MANTENIMIENTO

DESGLÓSE DE ACTIVIDADES

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO: ADECUACIÓN DE SERVICIOS SANITARIOS DE PÚBLICO EN LA EN LA POLICLÍNICA DR. MIGUEL CÁRDENAS.

N°	ACTIVIDAD	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL
1	DEMOLICIÓN EN GENERAL (DEBE CUMPLIR CON TODAS LAS NORMAS DE SEGURIDAD)	GLOBAL			
2	SOMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMA DE AGUAS SANITARIAS (SERVIDOS, TUBERIAS, ETC.)	GLOBAL			
3	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE AGUA POTABLE (TUBERIA CPVC FLOWGUARD GOLD)	GLOBAL			
4	SOMINISTRO E INSTALACIÓN DE INODORO PARA DISCAPACITADOS	GLOBAL			



5	SUMINISTRO E INSTALACION DE FLUXOMETROS	GLOBAL			
6	SUMINISTRO E INSTALACION DE GRIFOS PARA LAVAMANOS	GLOBAL			
7	SUMINISTRO E INSTALACION DE LAVAMANOS PARA DISCAPACITADOS	GLOBAL			
8	SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMA DE VENTILACION, TUBERIA CALIBRE 26	GLOBAL			
9	PERFORAR Y RESERVAR BALDOSA, PAREDES Y PISO EXISTENTE	GLOBAL			
10	DESMONTAJE DE LOS EQUIPOS EXISTENTES	GLOBAL			
11	MONTAJE DE LOS EQUIPOS NUEVOS	GLOBAL			
12	INTERCONEXION DE AGUA SERVIDA NUEVA HACIA LA EXISTENTE	GLOBAL			
13	INTERCONEXION DE AGUA POTABLE NUEVA HACIA LA EXISTENTE	GLOBAL			
14	SUMINISTRO E INSTALACION DE DIVISIONES FENOLICAS CON PUERTAS Y CERRADURAS ADECUADAS	GLOBAL			
15	REPOSICION DE AZULEJOS Y BALDOSAS IGUAL A LAS EXISTENTES	GLOBAL			
16	DESMONTAJE DE LAMPARAS EXISTENTES	GLOBAL			
17	SUMINISTRO E INSTALACION DE LAMPARAS TIPO LED PARA LOS 4 BAÑOS	GLOBAL			
18	DESMONTAJE DE LAVAMANOS EXISTENTES	GLOBAL			
19	SUMINISTRO E INSTALACION DE LAVAMANOS NUEVOS	GLOBAL			
20	DESMONTAJE DE BAÑOS Y URINALES	GLOBAL			
21	SUMINISTRO E INSTALACION DE BAÑOS Y URINALES NUEVOS CON SEÑALADO FLUXOMETROS	GLOBAL			
22	SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMA PARA MAÑOS QUENTES	GLOBAL			
23	REINSTALACION DE PUERTA EXISTENTE	GLOBAL			
24	SUMINISTRO E INSTALACION DE PUERTA NUEVAS EN LOS 4 BAÑOS	GLOBAL			
25	PUDIMIENTO DE PISOS	GLOBAL			
26	DESINSTALACION DE LAMINAS DE CIELO RAZO	GLOBAL			
27	SUMINISTRO E INSTALACION DE CIELO RAZO TIPO PVC EN TROZOS 2X2	GLOBAL			
28	REMOCION DE ESCOMBROS Y LIMPIEZA GENERAL	GLOBAL			
TOTAL					

OBSERVACIONES: _____

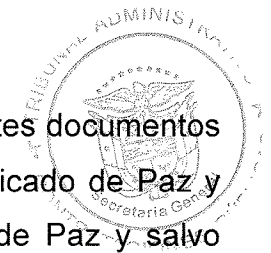
NOMBRE, FIRMA Y SELLO DEL IDONEO
ING. ROBINSON EVANS
JEFE DE MANTENIMIENTO
POL. DR. MIGUEL CÁRDENAS B.

De acuerdo a lo antes señalado todo *proponente-ofertante* debía entregar el desglose precios en las actividades a realizar actualizado según el *supra* indicado formato adjunto en el portal electrónico “PanamaCompra”; el cual consta de igual manera a foja 16 del expediente administrativo; siendo, así las cosas, esta oferta no se ajusta con el criterio previamente establecido, por lo que este proponente no puede ser favorecido con la adjudicación del presente acto de selección de contratista.

Que la siguiente propuesta de menor precio de la empresa **CONSTRUCCIONES MORENO & PERALTA, S.A.**, quien ofertó un monto de Treinta y Tres Mil Ochocientos Treinta y Cuatro Balboas con 00/100 de (B/. 33,834.00), no presentó de igual manera, el desglose de precios en las actividades a realizar, conforme a la modificación al formato *supra citado* de acuerdo al punto 3 de “otros requisitos”; por lo que no cumple con lo solicitado por la entidad licitante en el pliego de cargos.

En vista de lo antes expuesto resulta necesario hacer hincapié en que los términos y referencias publicados para el acto público *supra indicado*, lo cual nos lleva a recordarles a todos los proponentes que deben tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 36 y 37 del texto único de la ley 22 de 2006 sobre contrataciones públicas, los cuales indican entre otras cosas, que todos los proponentes deben ceñirse a las *condiciones generales y específicas*.

En razón de lo *supra* indicado y atendiendo al procedimiento invocado proseguimos con la evaluación de la siguiente oferta. El Tribunal somete a escrutinio la tercera propuesta de menor precio perteneciente a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, por la suma de Treinta y Cuatro Mil Doscientos Noventa y Cinco Balboas con 00/100 (B/. 34,295.00). De acuerdo a lo comprobado en el expediente administrativo y cotejado con el portal electrónico “PanamaCompra”, se observa lo siguiente: Que al verificar el



expediente administrativo a infolios 25 a la 58, se encuentran los siguientes documentos habilitantes u obligatorios, tales como: aviso de operación (f. 46); Certificado de Paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos (f.53); Certificado de Paz y salvo emitido por la Caja de Seguro Social (f.54), la declaración jurada de medida de retorsión (fs. 48-49); certificado de Registro Público de la empresa proponente (f. 55); declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con las entidades estatales (f.47); formulario de propuesta (fs. 57-58), copia de la cédula de identidad del representante de la empresa (f. 41). De lo anterior, se observa que la empresa proponente cumple con la presentación de la documentación solicitada, así como también las especificaciones, de acuerdo al ofrecimiento para el “Suministro de Mano de obra, Materiales, Herramientas, Equipo de Protección Personal y Todo lo necesario para la Adecuación de Servicios Sanitarios para Personas con Discapacidad” según consta a fojas 25 a la 58 del expediente administrativo, subsumiéndose en lo establecido dentro del pliego de cargos.

En este hilo de ideas y de acuerdo a labor de este Tribunal se le recuerda a las entidades licitantes que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral respecto de la documentación pedida por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan los caracteres necesarios que las hagan claras y concisas al momento de su verificación para que de modo indubitable cumplan con todos los requerimientos mínimos obligatorios y exigencias del pliego de cargos.

Cabe añadir que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, pues permiten a la Administración elegir y adjudicar la propuesta que le ofrezca mayores ventajas para contratar y la mayor justicia para los *proponentes-contratantes*, en el presente asunto este Tribunal encuentra mérito para censurar la adjudicación hecha en favor de la empresa adjudicataria en el presente proceso, en vista de existir una valoración inadecuada de las propuestas presentadas.

De lo anterior podemos colegir la real importancia respecto al fin público de la realización de cualquier procedimiento de selección de contratistas en las contrataciones públicas, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpla con todos los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; siendo necesario que las entidades licitantes o contratantes tengan la debida planeación al momento de solicitar información y documentación relevante y necesaria, para que al momento de la verificación y valoración de las mismas, todo cuente con el correspondiente respaldo de acuerdo a lo que establecen los principios que regulan la Ley de Contrataciones Públicas y el Decreto Ejecutivo 40 de 2018.

Esta colegiatura estima que no le asiste la razón al recurrente, el Licenciado Ernesto Anguizola M., quien actúa en nombre y representación de la empresa **VISUAL TOTAL S.A.** en cuanto al cumplimiento por parte de su representada en cuanto a los requisitos y exigencias solicitadas para el acto público realizado por procedimiento de selección



de contratista (Compra Menor). Por lo que este Tribunal de acuerdo al examen de las constancias procesales, se dispone a *confirmar* el acto administrativo impugnado (Cuadro de Cotizaciones N° 1000618136-07-04- del 31 de julio de 2019) emitido por la Caja de Seguro Social, a través del cual se adjudica el acto público No. 2019-1-10-07-CM-339717, a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, por un precio de Treinta y Cuatro Mil Doscientos Noventa y Cinco Balboas con 00/100 (B/. 34,295.00), por ser, luego del análisis objetivo y justo, la oferta más favorable a la Caja de Seguro Social, con base a lo estipulado en el pliego de cargos y las disposiciones jurídicas aplicables según lo dispuesto en la legislación patria sobre contrataciones públicas.

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal administrativo de contrataciones públicas de *confirmar* la actuación de la entidad licitante.

En cuanto a lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la parte del impugnante, se ordena la devolución de la fianza de recurso de impugnación consignada (Diligencia No. 109-2019) emitida por el Global Bank y constituida en el cheque certificado No. 002512, por un monto de Cuatro Mil Ochocientos Sesenta y Siete Balboas con 50/100 (B/. 4,867.50) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/ Contraloría General de la República.

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones N°1000618136-07-04- del 31 de julio de 2019, del acto público N°2019-1-10-07-CM-339717, proferido por la Caja de Seguro Social, y en donde se decidió adjudicar a la empresa **CONSTRUCTORA DOMAR, S.A.**, en virtud de que esta propuesta no cumple con todos los requisitos y las exigencias solicitadas en el procedimiento de selección de contratista por compra menor.

SEGUNDO: DESESTIMAR las pretensiones del recurrente, ya que no logró desvirtuar la actuación administrativa realizada por la entidad licitante la Caja de Seguro Social, para el acto público N°2019-1-10-07-CM-339717.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación consignada (diligencia No. 109-2019) del día 14 de agosto de 2019, emitida por el Global Bank, constituida en el cheque de certificado No. 002512, por un monto de Cuatro Mil Ochocientos Sesenta y Siete Balboas con 50/100 (B/. 4,867.50) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República. (fojas 015 y 016 del expediente del Tribunal).

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. 2019-1-10-07-CM-339717, a la Caja de Seguro Social, contentivo de un (1) tomo integrado por ciento ochenta y seis (186) fojas útiles.

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: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico “PanamaCompra”.

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°163-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

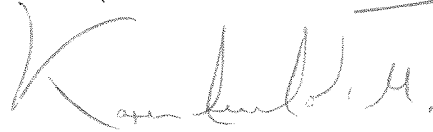
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

