



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 225-2019

RECURRENTE: PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N° 01 del 17 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N° 2019-0-07-00-05-CM-000087.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.241-2019-Pleno/TACP de 18 de diciembre 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, el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 8 de octubre de 2019, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 16 de octubre de 2019, en horario de 9:00 hasta la 11:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista

9



No. 2019-0-07-00-05-CM-000087, cuyo objeto contractual es el "Suministro e Instalación de Sistema de Generación de Energía Fotovoltaica Completa para el Centro Educativo

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron aperturadas el mismo día de la entrega, es decir, el día 16 de octubre de 2019, desde las 11:01 de la mañana.

El Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), luego del trámite correspondiente al procedimiento de compra menor, decidió adjudicar el acto público bajo análisis, mediante el Cuadro de Cotizaciones N° 1 del 17 de octubre del presente año, a la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, por un precio de Diecinueve Mil Ciento Treinta y Un Balboas con 60/100 (B/. 19,131.60), 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 17 de octubre de 2019. (fs. 149 a la 152 del expediente administrativo).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

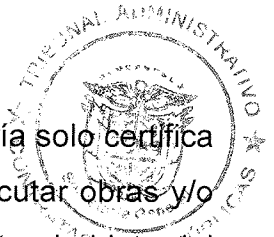
Dentro del término procesal oportuno según artículo 146 de la Ley 22 de 2006, es decir, el día 24 de octubre de 2019, la Lcda. Ana Raquel Lombardo, quien actúa en nombre y representación de la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación contra del Cuadro de Cotizaciones N° 1 del 17 de octubre de 2019, proferido por el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), que adjudicó a la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, el acto público No. 2019-0-07-00-05-CM-000087. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas 006 a la 015 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

La Lcda. Ana Raquel Lombardo, 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° 1 del 17 de octubre de 2019, el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién) adjudicó a la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, el acto público No. 2019-0-07-00-05-CM-000087; sin embargo, la recurrente indica que su propuesta es la mejor oferta y además también cumple con todo lo establecido en el pliego de cargos ya que el formulario de propuesta de la empresa adjudicataria carece de validez, puesto que la propuesta de la empresa adjudicataria no cuenta con la descripción del producto o servicio del objeto contractual, al no señalar la marca, ni modelo, como también, esta oferta no incluye fichas técnicas, folletos o catálogos de los equipos requeridos de acuerdo a las especificaciones técnicas, sumado a que el diagrama esquemático de la instalación del sistema eléctrico (fotovoltaico), no cumple de igual manera con las especificaciones técnicas y con los anexos, aunado a que la

91



resolución de idoneidad de la Junta Técnica de arquitectura e ingeniería solo certifica que la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.** puede ejecutar obras y/o actividades de arquitectura e ingeniería mecánica, lo cual no se ajusta al objeto del presente acto de selección de contratistas, haciendo que esta empresa no es idónea para llevar a cabo el presente proyecto.

En base a todo lo *ut supra* expresado, el impugnante considera que la entidad licitante infringe los principios de igualdad de proponentes, economía y 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.164-2019/TACP de 24 de octubre 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 la Lcda. Ana Raquel Lombardo, en representación de la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)**, resolución que fue publicada el día 25 de octubre de 2019, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), para que a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo.

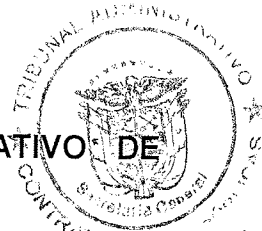
V. SOLICITUD DE PRÓRROGA

Que el día 31 de octubre de 2019, el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), mediante nota S/N, rubricada por la señora Ilka Mendoza, Directora encargada de la Escuela Quebrada Tanque, presenta ante la secretaria del Tribunal una solicitud de prórroga por el máximo permitido en la Ley (Artículo 148, Ley 22 de 2006, Texto Único), (visible a infolios 038 al 039 del Expediente del Tribunal) con el fin de atender adecuadamente el informe solicitado; la cual fue aprobada mediante Resolución No. 027-2019-TACP de 6 de noviembre de 2019, (infolios 045 y 046 del expediente del Tribunal)

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota MDE-EQT-001-2019 de 12 de noviembre de 2019, el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), 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 de la recurrente.

21



VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

De conformidad con lo establecido en el artículo 146 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. 2019-0-07-00-05-CM-000087, 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. 2019-0-07-00-05-CM-000087, para el “Suministro e Instalación de Sistema de Generación de Energía Fotovoltaica Completa para el Centro Educativo”, del cual resultó como adjudicataria la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, 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 **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**; a quien fue adjudicado el acto público No. 2019-0-07-00-05-CM-000087; 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 el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién).

El día de presentación de las propuestas, participaron tres (3) proponentes, los cuales detallamos a continuación, así:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155608459-2-2015-94	MULTISERVICIOS TECNICOS JFL S.A	15-10-2019 07:01 p.m.	19,131.60
155666947-2-2018-31	Edduar Ernesto Lopez Cova	16-10-2019 12:21 p.m.	23,047.80
64220-17-357176-96	PASS,S.A.	15-10-2019 05:27 p.m.	22,500.00

1



Luego de realizar la verificación procesal de las tres (3) propuestas de menor precio, este Tribunal encuentra que la propuesta de menor precio es la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, por la suma de Diecinueve Mil Ciento Treinta y Un Balboas con 60/100 (B/. 19,131.60). 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 132 a la 147, se encuentran los siguientes documentos habilitantes u obligatorios, tales como: aviso de operación (f. 144); Certificado de Paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos (f.134); Certificado de Paz y salvo emitido por la Caja de Seguro Social (f.133), la declaración jurada de medida de retorsión (f. 142); certificado de Registro Público de la empresa proponente (f. 140); declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con las entidades estatales (f.143); formulario de propuesta (fs. 145 a la 147), copia de la cédula de identidad del representante de la empresa (f. 132).

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 e Instalación de Sistema de Generación de Energía Fotovoltaica Completa para el Centro Educativo” según consta a fojas 132 a la 147 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.

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.

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 no encuentra mérito para censurar la adjudicación hecha en favor de la empresa adjudicataria.



Esta colegiatura estima que no le asiste la razón a la recurrente, Lcda. Ana Raquel Lombardo, quien actúa en nombre y representación de la empresa **PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACIÓN Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)** en cuanto a los cargos de censura jurídica contenidas en el medio impugnativo incoado ante esta sede administrativa jurisdiccional, este Tribunal señala al respecto de las alegaciones realizadas por la recurrente, la cual aduce en primer lugar que el formulario de propuestas de la empresa adjudicataria no se ajusta a los requisitos mínimos establecidos en el pliego de cargos; en relación a lo antes señalado indicamos lo siguiente: La entidad licitante no adjunta un modelo *per se*, sino que está anexa al pliego de cargos un desglose de actividades (f.7 del expediente administrativo) al cual la empresa adjudicataria se ajusta, aunado a que en este desglose no se señala que las ofertas deban incluir marca y modelo de los bienes ofertados; asimismo, se pudo constatar que tanto el pliego de cargos electrónico que se encuentra en el portal electrónico "PanamaCompra" y en el expediente administrativo (fs. 20-24) no se hace referencia a que todos los proponentes tienen que aportar o incluir fichas técnicas o catálogos de los equipos requeridos; al respecto de los dos últimos supuestos incumplimientos debemos señalar que el pliego de cargos indica que todas las empresas proponentes les corresponde probar que se encuentran inscritas en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura y que cuentan con profesionales responsables de las obras o actividades relacionadas con el acto público de que se trate, como puede observarse la empresa adjudicataria aporta a foja 141 del expediente administrativo su respectiva idoneidad para ejercer actividades de ingeniería y arquitectura a nivel nacional; aunado a lo *in comento*, se pudo constatar que el pliego de cargos incluye en la sección de "*documentos adjuntos*" unos planos como aparecen a fojas 4,5 y 6 del expediente administrativo, lo cual para todo proponente es un punto de referencia y no un requisito que deba aportar, siendo así que no pueda censurarse la aportación por parte de la empresa adjudicataria de un diagrama esquemático (fs.135-136 del expediente administrativo) no idéntico a los referidos planos. Por lo que, de acuerdo a lo *supra* citado, la recurrente no logra desvirtuar la actuación realizada por la entidad licitante en cuanto a los requisitos y exigencias solicitadas para el acto público realizado por procedimiento de selección de contratista (Compra Menor).

Ante las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, este Tribunal de acuerdo al examen de las constancias procesales, se dispone a *confirmar* el acto administrativo impugnado (Cuadro de Cotizaciones N° 1 del 17 de octubre de 2019) emitido por el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), a través del cual se adjudica el acto público No. 2019-0-07-00-05-CM-000087, a la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, por un precio de Diecinueve Mil Ciento Treinta y Un Balboas con 60/100 (B/. 19,131.60), por ser, luego del análisis objetivo y justo, la oferta más favorable al Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), 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.

91



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. 164-2019) emitida por el Banco General y constituida en el cheque certificado No. 000022202, por un monto de Tres Mil Trescientos Setenta y Cinco Balboas con 00/100 (B/. 3,375.00) 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° 1 del 17 de octubre de 2019, del acto público N°2019-0-07-00-05-CM-000087, proferido por el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), y en donde se decidió adjudicar a la empresa **MULTISERVICIOS TÉCNICOS JFL, S.A.**, en virtud de que esta propuesta 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 el Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), para el acto público N°2019-0-07-00-05-CM-000087.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación consignada (diligencia No. 164-2019) del día 24 de octubre de 2019, emitida por el Banco General, constituida en el cheque de certificado No. 000022202, por un monto de Tres Mil Trescientos Setenta y Cinco Balboas con 00/100 (B/. 3,375.00) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República. (fojas 020 y 021 del expediente del Tribunal).

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. 2019-0-07-00-05-CM-000087, al Ministerio de Educación (Escuela Quebrada Tanque-Darién), contentivo de un (1) tomo integrado por ciento setenta y cinco (175) 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.

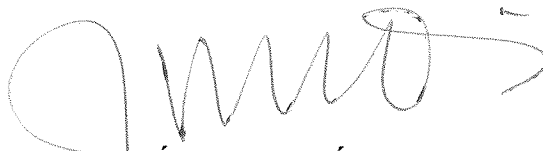
SEXTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

31

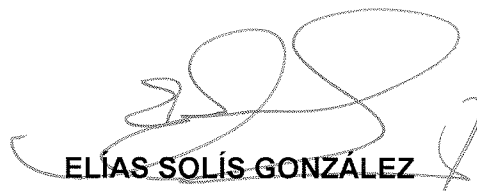
SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°225-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

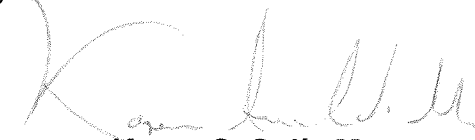
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 y la Ley 38 de 2000, en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



TACP

20 ENE- 2 AM 10:27

RECIBIDO