



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 177-2019.

RECURRENTE: PALILA INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 700281 de 19 de agosto de 2019, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-12-11-08-CM-015167, emitida por el Ministerio de Salud (Instituto Oncológico Nacional).

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN No.182-2019-Pleno/TACP de 24 de septiembre de 2019.
(Desistimiento)

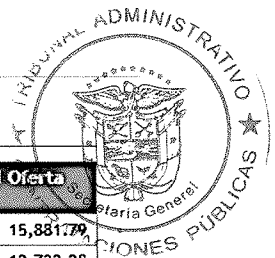
CONSIDERANDO QUE:

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 el recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

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 207 y subsiguientes, 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.

El 26 de junio de 2019, el Ministerio de Salud (Instituto Oncológico Nacional) convocó al acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-12-11-08-CM-015167, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para “*uniformes de personal médico y técnico*”, con un precio de referencia de DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.19,902.00).

A la celebración del acto público concurrieron los siguientes proponentes:



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155659712-2-2018	UNIFORMES IMPORTADOS, S.A.	30-07-2019 02:57 p.m.	15,881.79
985-199-108239-49	CONFECCIONES VICTOR, S. A.	29-07-2019 08:06 a.m.	13,732.38
155633526-2-2016-71	PANORAMA VILLAS, S.A.	27-06-2019 04:32 p.m.	16,800.00
6-700-1270-0	Jamileth Rodriguez	29-07-2019 09:56 a.m.	19,902.00
155624250-2-2016-68	INNOVAVACOM, S. A	29-07-2019 10:08 a.m.	18,939.00
8-381-941	CREACIONES UNICAS	26-07-2019 10:03 a.m.	21,948.00
8-E-8-117374-95	RANDY SOLENO CASSIANI	25-07-2019 12:41 p.m.	16,120.62
872141102573	Importadora Central	30-07-2019 01:46 p.m.	17,839.13
2527845-1-822736-03	palila products & services	30-07-2019 01:59 p.m.	14,528.46

El acto administrativo impugnado (*Resolución 700281 de 19 de agosto de 2019*), fue publicado el 28 de agosto de 2019, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, y con él se adjudicó el acto público No.2019-0-12-11-08-CM-015167 a UNIFORMES IMPORTADOS, S.A., por un monto de QUINCE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN BALBOAS CON 79/100 (B/.15,881.79).

El 03 de septiembre de 2019, el licenciado JORGE DÍAZ ORDOÑEZ, en su calidad de apoderado especial de **PALILA INC.**, interpuso recurso de impugnación en contra de la citada Resolución 700281 de 19 de agosto de 2019, emitida por el Ministerio de Salud (Instituto Oncológico Nacional).

Junto al libelo del recurso, la parte actora presentó fianza de impugnación consistente en Cheque de Gerencia No.000017917, expedido por Banco General a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Contraloría General de la República, por la suma de MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 85/100 (B/.1,452.85), de acuerdo a la Diligencia de Consignación No.120-2019 de 03 de septiembre de 2019, que reposa a foja 022 del expediente del Tribunal.

Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en Sala Unitaria, previa verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, promovido por **PALILA INC.**, procedió a darle curso según el procedimiento señalado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo mediante Resolución No.121-2019/TACP de 04 de septiembre de 2019 (Admisión), visible de foja 034 a 036 del expediente del Tribunal.

El 04 de septiembre de 2019, el licenciado JORGE DÍAZ ORDOÑEZ, en su calidad de apoderado especial de **PALILA INC.**, presentó escrito de desistimiento del recurso de impugnación (foja 043 del expediente del Tribunal), el cual fue debidamente publicado en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, en igual fecha.

Así las cosas y de conformidad con el artículo 153 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, fuente supletoria del proceso que nos ocupa, el desistimiento constituye una de las causas de terminación del proceso administrativo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 158 de la referida Ley 38 de 2000 establece que “*Todo interesado podrá desistir de su petición, instancia o recurso, o renunciar a su derecho, salvo que se trate de derechos irrenunciables según las normas constitucionales y legales...*”

Siendo ello así, nos corresponde aplicar el contenido del artículo 160 de la citada Ley 38 de 2000, así como lo dispuesto en el artículo 634 del Código Judicial, que señalan lo siguiente:

9



“Artículo 160. *La Administración aceptará de plano el desistimiento siempre que éste sea viable, o la renuncia, y declarará concluido el proceso, salvo que, habiéndose apersonado terceros interesados, insten su continuación dentro del plazo de diez días, contado a partir de la fecha en que fueron notificados del desistimiento o la renuncia...”*

“Artículo 634. *Los poderes generales para pleitos otorgan al apoderado las facultades necesarias para entablar y seguir el proceso hasta su conclusión, como si fuere el poderdante, pudiendo reconvenir y ejercer todos los derechos otorgados a éste, en su calidad de litigante.*

Pero para recibir, comprometer, allanarse a la pretensión del actor, desistir del proceso y terminarlo por transacción o celebrar convenios que impliquen disposiciones de derechos en litigio, se requiere que el apoderado principal o sustituto designado por la parte esté autorizado para ello mediante facultad expresa.”

(Lo resaltado es nuestro).

En este orden de ideas, se advierte que la voluntad de desistir del proceso de impugnación fue expresamente manifestada por la parte recurrente (**PALILA INC.**), en el cual se facultó al licenciado JORGE DÍAZ ORDOÑEZ, en su calidad de apoderado especial para *“solicitar, recibir, comprometerse, **desistir**, reasumir, e interponer todas las acciones, excepciones, incidentes y demás recursos que estimara conveniente y necesarias para el fiel cumplimiento del presente poder”*.

Finalmente, como quiera que no se apersonaron terceros interesados en el proceso y en atención a lo consagrado en el artículo 160 de la aludida Ley 38 de 31 de julio de 2000, procederemos a aceptar de plano el desistimiento presentado por el licenciado JORGE DÍAZ ORDOÑEZ, en representación de **PALILA INC.**

En lo referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal opina que es procedente su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR EL DESISTIMIENTO del recurso de impugnación presentado por el licenciado JORGE DÍAZ ORDOÑEZ, en su calidad de apoderado especial de **PALILA INC.**, en contra de la Resolución 700281 de 19 de agosto de 2019, emitida por el Ministerio de Salud (Instituto Oncológico Nacional), por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2019-0-12-11-08-CM-015167.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación, consistente en Cheque de Gerencia No.000017917, expedido por Banco General a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Contraloría General de la República, por la suma de MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS BALBOAS CON 85/100 (B/.1,452.85); cuya diligencia de consignación No.120-2019 de 03 de septiembre de 2019, reposa a foja 022 del expediente del Tribunal.

TERCERO: 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 transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

9

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.177-2019, previa anotación en el registro respectivo.

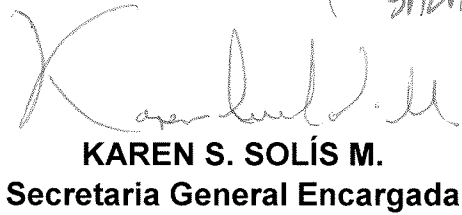
FUNDAMENTO DE DERECHO: artículos 1, 52, 136, 145, 146, 148, 150, 151, 152, 153 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado con la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 207 y subsiguientes, y 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; artículos 153, 158 y 160 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; artículo 634 del Código Judicial; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado
SAVO el voto


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE PALILA INC., A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 700281 DE 19 DE AGOSTO DE 2019, DICTADA POR EL MINISTERIO DE SALUD, INSTITUTO ONCOLÓGICO NACIONAL.

Con fundamento en el artículo 115 del Código Judicial, supletoriamente aplicable, de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, manifiesto en esta ocasión mi disenter con lo resuelto en la parte motiva y resolutive por el resto de los Magistrados que componen esta Colegiatura, quienes mediante la Resolución N°182-2019-Pleno/TACP de 24 de septiembre de 2019 (Decisión) resolvieron admitir el desistimiento del recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 700281 de 19 de agosto de 2019, proferida por el Ministerio de Salud, Instituto Oncológico Nacional dentro del procedimiento de selección de contratista No. 2019-0-12-11-08-CM-015167, por los siguientes razonamientos:

En primer lugar, la figura del desistimiento en materia administrativa, tal como lo describe la Ley N°38 del año 2000 que regula el Procedimiento Administrativo en general, está contemplado en los artículos 153, 157, 158, 159 y 160, normas que se aplican supletoriamente en virtud de que el desistimiento no está regulado por la Ley N°22 del año 2006.

Resulta de interés citar lo normado respecto de la forma de presentación del desistimiento como tal y en ese sentido señala el artículo 159 lo siguiente:

Artículo 159. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse oralmente o por escrito...

Cuando tales gestiones se realicen por escrito, el interesado deberá presentarlo personalmente o autenticar su firma ante Notario o Notaria u otra autoridad competente.

De la redacción que nos ofrece la norma transcrita debemos analizar su contexto, tomando en cuenta el instrumento jurídico al que pertenece y a la calidad de las partes que intervienen en el proceso. En efecto, el poder que se le ha otorgado al licenciado JORGE DÍAZ ORDÓÑEZ, en nombre y representación del proponente PALILA, INC, entre sus facultades contempla la de desistir; sin embargo, cuando leemos el sentido de la norma supra citada, esta refiere claramente que debe ser el interesado quien haga la manifestación de voluntad, la cual puede ser expresada oralmente o por escrito, siendo que, si utiliza la segunda opción, el interesado deberá acudir personalmente o autenticar su firma ante Notario o Notaria.

En el escrito de desistimiento verificado a folio 43, encontramos que quien ha firmado es el licenciado JORGE DÍAZ ORDÓÑEZ, en nombre y representación del proponente PALILA, INC, y no el interesado, quien haga la manifestación de voluntad, la cual puede

B



ser expresada oralmente o por escrito, siendo que, si utiliza la segunda opción, el interesado deberá acudir personalmente o autenticar su firma ante Notario o Notaria.

En el caso particular en el que nos encontramos, necesariamente la lectura del párrafo segundo del artículo 159 de la Ley N°38 del año 2000 nos lleva a considerar que el interesado directo en que se admita o niegue un desistimiento es la parte que accionó a través del recurso, que sabemos se está haciendo representar por un abogado y que ha actuado por medio de él a lo largo del proceso; sin embargo, la norma define más el matiz y especialidad que debe otorgarse a esta figura, cuando indica **que las gestiones deberá hacerlas el interesado personalmente** y se interpreta en la intención del legislador que, de hacerlo por escrito, debe autenticar su firma ante Notario o Notaria.

Lo anterior se traduce en que, si el desistimiento fuera de aquellas acciones que los apoderados pueden ejercer sin necesidad de la participación activa del cliente, el legislador no habría entrado en el detalle de indicar que en el escrito debe autenticarse la firma, puesto que bastaría con la facultad que le ha sido otorgada mediante poder. Ello nos lleva a la conclusión que dicha línea del artículo 159 ibídem, va dirigida al proponente y no a su apoderado, por ende, la gestión de desistir está definida para la parte y no para su abogado.

Cabe destacar que, a pesar de que el Código Judicial se refiere al tema de los apoderados y sobre las facultades que allí se detallan; empero, dicha norma para los efectos de la materia, que en esta oportunidad es Contrataciones Públicas, nos remite, de conformidad al contenido del artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, de manera supletoria a las normas del procedimiento administrativo en general, en casos de vacíos, lo que significa que las normas del Código Judicial no caben para su aplicación en esta coyuntura, por existir una regulación expresa en materia de desistimiento en la Ley 38 de 2000. Realizar lo contrario, nos encontraríamos ante una situación de extensiva interpretación de la ley positiva o, mejor dicho, una modificación a la norma vía resolución, lo que lo hace aún más interesante.

Existe una especialidad, la cual se encuentra demarcada por la materia adjetiva de la figura del desistimiento, en la que el legislador en esa ocasión manifestó su voluntad en realizar una excepción en caso de desistimiento regulados a través del procedimiento administrativo en general, expresión de intención que hoy hacemos efectiva con la decisión emitida, tratándose de una aplicación de la ley en el tiempo y no basándonos en la figura de la facultad de desistir regulada por otra norma adjetiva (Código Judicial), pero que no es la aplicable en este momento.



A este respecto, es oportuno recordar que, en el sistema de contratación pública panameño, el orden de prelación normativo está determinado en el artículo 4 de la Ley 22 de 2006, en el sentido de evitar que exista vacío de ley.

En la indicada se dispone que en la celebración del procedimiento de selección de contratista, que para el caso sería la de compra menor, se dará cumplimiento en primer lugar, a las normas constitucionales; luego (en segundo lugar de prelación), al contenido de la “presente ley” (refiriéndose la norma a la misma Ley 22 de 2006); luego en tercer lugar, las leyes complementarias; en cuarto momento, las disposiciones reglamentarias de la ley especial (o sea los decretos que desarrollan la Ley 22 de 2006); en quinto, lugar de prioridad, las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos.

De existir un vacío normativo en aquellas disposiciones especiales, la misma ley 22 de 2006, con fundamento en el carácter estatutario del derecho administrativo, refieren a las disposiciones del derecho administrativo común, como lo es la Ley de Procedimiento Administrativo General (o sea la Ley 38 de 2000) y, en caso de que siga existiendo un vacío, en segundo lugar las normas del derecho común privado, como las normas del procedimiento civil y comercial, en su defecto, los principios generales de estos procedimientos del derecho privado.

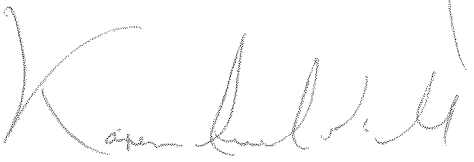
En fin, las normas del derecho procesal civil o comercial, tendrían, dentro del rango de aplicación preferente, el grado de normas de octavo grado. Así que, por mandato expreso de la ley especial de contrataciones públicas, el intérprete o el ejecutor de este derecho especial (que reiteramos es estatutario), debe agorar la implantación del texto legal expreso en la Ley No. 38 de 2000, antes de hacer alusión a la normativa contentiva en el Código Judicial, pues, de ser así, se estaría contrariando el orden de prelación que la propia norma ha establecido. Siendo así, no hay cabida para interpretar cosa distinta y saltarse de forma olímpica las normas estatuidas, el alcance, su contenido y sobre todo el valor jerárquico en materia de interpretación.

Otro aspecto a destacar es que, la norma citada respecto al desistimiento hace referencia en que es el **interesado** el que debe presentarlo por escrito, de forma personal o autenticar su firma ante Notario o Notaria u otra autoridad competente (en caso de ser de forma escrita). Consideramos que la normativa es bastante clara y no admite interpretaciones subjetivas y mucho menos permite entender que interesado y apoderado especial son los mismos, ya que de acuerdo con el glosario que se encuentra en el artículo 201, numeral 59 de la citada Ley No. 38 de 2000, es aquella persona que comparece al proceso, ya sea de manera voluntaria o citado por la autoridad, quien ostenta un interés legítimo, que requiere ser protegido y que puede verse afectado con la decisión que la autoridad administrativa competente debe adoptar. Mientras que el apoderado es la persona natural o jurídica facultada para ejercer la abogacía en la

República, que actúa en nombre y representación de las partes o terceros interesados, dentro del proceso administrativo, en virtud de poder o mandato discernido conforme a las normas respectivas del Código Judicial numeral 13, artículo 201. Ley No. 38 de 2000). Esto quiere decir que la persona que debe o debió solicitar el desistimiento es el propio interesado, es decir, representante legal y que en esta oportunidad está claramente definido.

En vista de los razonamientos expuestos, y como quiera que la mayoría tiene un criterio que no comparto, respetuosamente, Salvo mi Voto.


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

