

REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Teléfonos: 511-9751.

Calzada de Amador, Edificio No.1112

RECURSO DE IMPUGNACION

EXPEDIENTE No. 001-2008 de 15 de febrero de 2008

RECORRENTE: TEXTILES ALFA, S.A

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 001-2008 de 1 de febrero de 2008, mediante la cual se adjudicó el Acto Público No. 2007-1-08-0-08-LP-000836, celebrado por la Autoridad Nacional del Ambiente, para el suministro de uniformes de Guardaparques.

Magistrada Ponente: IRASEMA TIJERINO R.

RESOLUCIÓN No. 027-Pleno/TAdCP de 8 de abril de 2008. (Decisión)

Por la cual se Resuelve el Recurso de Impugnación promovido por la empresa TEXTILES ALFA, S.A., contra la Resolución No. 001-2008 de 1 de febrero de 2008.

CONSIDERACIONES:

Mediante la ley 22 de 27 de junio de 2006, se regula la Contratación Pública en Panamá y en su artículo 104 se establece la creación del 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 relacionado con los procedimientos de selección de contratistas.

El Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 339 y ss, establece los requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

El día 27 de noviembre de 2007, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), celebró la recepción y apertura de propuestas presentadas dentro del Acto Público No. 2007-1-08-0-08-LP-000836, celebrado por la Autoridad Nacional del Ambiente, para el suministro de uniformes de Guardaparques, siendo TEXTILES ALFA, S.A., EQUIP SUPPLIERS, S.A., y FERMIN CHAN, S.A., las empresas participantes.

El 30 de noviembre de 2007, la Comisión Verificadora recomienda la adjudicación del acto público a la empresa EQUIP SUPPLIERS, S.A., destacando que "ha cumplido cabalmente con todo lo solicitado en el pliego de cargos." Cabe señalar que la propuesta de FERMIN CHAN, S.A., fue rechazada por incumplir con la presentación de la fianza a la hora señalada y no aportó licencia comercial.



TEXTILES ALFA, S.A., presentó, el 18 de diciembre de 2007, Acción de Reclamo contra el referido acto público, manifestando que el Informe de la Comisión Verificadora no indicó los motivos por los cuales su propuesta no cumplió a cabalidad con todos los requerimientos y exigencias consignadas en el pliego de cargos. Dicha Acción de Reclamo fue admitida por la Dirección de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. DF-137-07 de 19 de diciembre de 2007.

En respuesta a la Acción de Reclamo, la DGCP, mediante Resolución No. DF-02-08 de 3 de enero de 2008, ordenó a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), que realizara a través de la misma Comisión Verificadora, una nueva revisión de las propuestas presentadas dentro del referido acto, por considerar que no se aplicó el numeral 5 del artículo 17 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 el cual establece que los informes de evaluación precontractual se motivarán en forma detallada y precisa, toda vez que omitió externar las razones del incumplimiento del reclamante.

El 22 de enero del corriente, la Comisión Verificadora del acto en atención a la Resolución No. DF-02-08 de 3 de enero de 2008 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, rindió un nuevo informe en el cual nuevamente recomendó la adjudicación del acto público a la empresa EQUIP SUPPLIERS, S.A. En esta ocasión, la Comisión Verificadora expresó que **"Textiles Alfa, S.A. omitió indicar en su propuesta las especificaciones técnicas del objeto de la contratación"**. (sic)

La sociedad anónima TEXTILES ALFA, S.A., debidamente constituida e inscrita a ficha 78229, rollo 6998, imagen 280, desde el 25 de septiembre de 1981, promovió ante esta colegiatura, recurso de impugnación el 15 de febrero del presente, según el sello de recepción de Secretaría General, por conducto de su apoderado judicial, Licdo. Eric Geovani Prado, de generales conocidas infolio, en contra de la Resolución No. 001-2008 de 1 de febrero de 2008, publicada el 1 de febrero de 2008 en el portal "PanamáCompra", mediante la cual se adjudica a la empresa EQUIP SUPPLIERS, S.A., el acto No. 2007-1-08-0-08-LP-000836 celebrado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), para el suministro de uniformes de guardaparques de dicha entidad.

La pretensión ensayada por el promotor del presente recurso, de conformidad con lo plasmado a fojas 5 del infolio, consiste en que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas "proceda a declarar la nulidad de lo actuado por violación de las normas de contratación pública", por cuanto sostiene que no se le permitió ejercitar su derecho a presentar las objeciones al segundo Informe de la Comisión Verificadora.

El impugnante acompañó al escrito del recurso, Certificado No. 715430 del Registro Público mediante el cual se acredita la existencia, vigencia y representación legal de la sociedad anónima y al cumplir el recurrente con los requisitos formales exigidos para impulsar esta actividad jurisdiccional en tiempo oportuno tal cual lo indica el Informe Secretarial visible a foja 14, incluyendo la presentación de la Fianza de Recurso de Impugnación, cuya diligencia de consignación reposa a foja 10 del expediente, por tanto el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias admitió el mismo mediante Resolución No. 015-Pleno/TAdCP de 29 de febrero de 2008, publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el día 29 de febrero de 2008, para los efectos de la notificación.



El día 12 de marzo se recibió en Secretaría General del Tribunal el Informe de Conducta y el expediente administrativo del acto, remitidos por la ANAM, que en su parte medular destaca que la adjudicación del acto en cuestión a la empresa EQUIP SUPPLIERS, S.A., "se dio en base a las sustentaciones emitidas por los informes técnicos de la comisión verificadora y que en su contexto se explican por sí solo." (sic)

Mediante Resolución No. 021/TAdCP de 17 de marzo de 2008 (fs.48), el Despacho Sustanciador admitió la prueba documental aportada por la parte recurrente consistente en copia notariada de Certificado de existencia de la sociedad TEXTILES ALFA, S.A., e incorporó tanto el Informe de Conducta como el expediente administrativo contentivo del acto público impugnado, remitidos por la ANAM. Dentro de la misma resolución en comentario se dispuso que como quiera que no hubo pruebas que practicar y superada la etapa de alegatos, el Tribunal resolvería el recurso en el término previsto en la Ley.

Consumadas las etapas procesales, el presente proceso arriba a la etapa de decisión, tal cual se desprende del informe secretarial que reposa a foja 58 del expediente, y es por ello que este Tribunal procede a la debida evaluación de la encuesta jurídica, de conformidad con la Ley y el siguiente razonamiento:

ANÁLISIS Y CRITERIO DEL TRIBUNAL

El proceso que se ha sometido a nuestro estudio, lo promueve la acción impugnante de la empresa TEXTILES ALFA, S.A, cuya petición reside en que el Tribunal anule lo actuado por la entidad, ya que a su juicio, incurrió en contravención a las normas de contratación pública al no permitirle ejercitar su derecho a presentar objeciones al segundo informe emitido por la Comisión Verificadora, el cual reiteró de manera motivada la recomendación de adjudicar el referido acto a la empresa EQUIP SUPPLIERS, S.A.

En el ejercicio de un análisis pormenorizado e integral del caudal probatorio que nutre el proceso, este Tribunal observa que el segundo Informe suscrito por la Comisión Evaluadora fue debidamente motivado y expuso con claridad los argumentos por los cuales la propuesta del recurrente no fue favorecida, siendo éstos, que TEXTILES ALFA, S.A., "omitió indicar en su propuesta las especificaciones técnicas del objeto de la contratación...", limitándose sólo a reseñar en el renglón de descripción, "UNIFORMES PARA GUARDIA PARQUE DE LA ANAM CONSISTE EN CAMISAS Y PANTALONES..." (sic). Es por ello que la Comisión no pudo verificar si la calidad de lo propuesto cumplía con lo requerido en el pliego de cargos, por cuanto la misma no especificaba las características del bien ofertado. Esto adquiere relevancia, toda vez que el artículo 40, numeral 2 de la Ley 22 de 2006 y los artículos 87 y 88, literal a) del Decreto Reglamentario, establece que la oferta debe contener de manera expresa, la propuesta técnica conforme a los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

De lo anterior se colige que la propuesta presentada por la recurrente TEXTILES ALFA, S.A., no se hizo en obediencia y observancia de la ley ni el pliego de cargos formulado por la entidad.



Ahora bien, la parte actora solicita que se declare la nulidad de lo actuado por cuanto sostiene que no se le permitió formular objeciones al segundo informe de la Comisión Verificadora y además, afirma en el décimo segundo hecho del libelo que "se pudo haber resuelto esta situación en la instancia previa (Dirección de Contrataciones Públicas)." sic

Observamos pues, que lo que pretendía el impugnante era formular objeciones al segundo informe de la Comisión e interponer un segundo reclamo ante la DGCP referente al mismo. Ciertamente advertimos que la ANAM publicó el segundo informe de la Comisión en el portal electrónico PanamaCompra el día 29 de enero y sin esperar los cinco días de publicación, adjudicó al tercer día, es decir el día 1 de febrero, fecha en que se publicó la resolución de adjudicación, objeto de impugnación ante esta instancia. No obstante lo anterior, este Tribunal considera que la entidad cumplió su deber, al expedir la resolución de adjudicación cuestionada y se ajustó al derecho y a la ley. Es decir, que pese a que TEXTILES ALFA, S.A, hubiese formulado objeciones y reclamo, la decisión hubiese sido la misma puesto que su propuesta no podía ser considerada, por cuanto no fue presentada conforme a la ley ni el pliego de cargos, ya que omitió describir expresamente las especificaciones técnicas de los uniformes consistentes en pantalones y camisas.

Si bien es cierto es facultativo de la Comisión solicitar aclaraciones y explicaciones sobre la documentación presentada, sin embargo en este caso en particular, se omitió presentar la propuesta técnica, lo cual es como si no se hubiese presentado, por cuanto que en realidad la empresa recurrente sólo presentó el precio y no le ofreció a la Comisión los elementos de juicio para poder verificar y evaluar si su propuesta se ajustaba a lo requerido y exigido en el pliego de cargos. (fj.12 exp. administrativo)

Por otro lado, es imperativo destacar que cuando se presente una oferta, debe expresar además del precio, la propuesta técnica de conformidad con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, y es evidente que la presentada por la empresa recurrente (fs.12) carece de la descripción contenida en la solicitud de bienes y servicios, y en el pliego de cargos (fs.1-4 del exp. Administrativo) por lo que a pesar de haber presentado la oferta más económica no pudo ser considerada para la adjudicación porque el contenido de su oferta estaba deficiente y sin las especificaciones de lo requerido en el acto público por la entidad licitante. Luego de acatar lo resuelto por la Dirección General de Contrataciones Públicas por el reclamo interpuesto por este recurrente, la Comisión Verificadora aclara en su Informe que dicha empresa no fue considerada para la adjudicación porque en su propuesta indicó el objeto de la contratación sin las especificaciones técnicas y por tanto solicitarle que completara, sería modificar la propuesta y para esta instancia revisora concluimos que atenta contra los principios generales de la contratación pública contenidos en la regulación especial (Ley 22 de 2006 y su reglamentación).

Abundando en el tema, se destaca que el recurrente en su oportunidad accionó el reclamo correspondiente ante la autoridad competente (DGCP) y el hecho de que en el Pliego de Cargos se indique la aceptación sin objeciones ni restricciones, ello no implica que se desatiendan las formalidades en la presentación de las ofertas, para lo cual las entidades incluyen dentro del documento de referencia que deben aportar relleno los participantes en un acto de selección de contratista.



En cuanto al cumplimiento del procedimiento para la puesta en conocimiento del segundo Informe de la Comisión Verificadora sobre la evaluación de las ofertas, el Tribunal considera que no se ha omitido por parte de la entidad gestora del acto público el trámite procesal que se contempla en la ley, toda vez que efectivamente la publicación en el portal electrónico se llevó a cabo el día 29 de enero del corriente, y sobre el término de publicación en estas circunstancias, la ley ni el decreto reglamentario establecen cuál es el mismo; por ende, el servidor público sólo puede hacer lo que expresamente determine la ley y no es dable en este caso, aplicar un procedimiento no previsto.

Otro punto a señalar es que, habiendo tenido conocimiento de la publicación del Informe aludido en la fecha antes indicada, bien pudo el recurrente accionar el reclamo correspondiente o presentar las objeciones ante la entidad previo a la notificación de la resolución de adjudicación, que como puede apreciarse, se publicó el día 1 de febrero del corriente y transcurridos dos días posteriores a su ejecutoria e hizo valer su derecho de recurrir ante este Tribunal el 15 de febrero del corriente, por lo que con su actuación ha validado el trámite de adjudicación porque precluyó su oportunidad de ejercitar sus objeciones al informe, por lo que consideramos que no se le ha dejado en indefensión.

Sobre este aspecto, es importante tener en cuenta lo que establece el artículo 1021 del Código Judicial:

"Art. 1021: Si la persona a quien debe notificarse una resolución se refiere a dicha resolución en escrito suyo o en otra forma se manifiesta sabedora o enterada de ella por cualquier medio escrito, o hace gestión con relación a la misma, dicha manifestación o gestión surtirá desde entonces, para la persona que la hace, los efectos de una notificación personal."...

En atención a la norma transcrita y a las anteriores anotaciones, el Tribunal concluye que no le asiste la razón al recurrente en su petición de anular lo actuado por la entidad y por tanto, debemos entonces, de conformidad con nuestro análisis jurídico, proceder a confirmar lo actuado por la entidad gestora dentro del Acto Público No. 2007-1-08-0-08-LP-000836.

En lo concerniente a la fianza de impugnación consignada por el actor, estimamos que debe ser devuelta, por cuanto no se advierte mala fe ni temeridad en la interposición del presente recurso.

Este Tribunal precisa hacer un llamado de atención a la Autoridad Nacional del Ambiente, a fin de que para evitar dilaciones a futuro en los procesos de selección de contratistas, solicite a las Comisiones Evaluadoras o Verificadoras, que en sus Informes expresen claramente el motivo del rechazo o incumplimiento de las propuestas recibidas en un acto público, a fin de evitar acciones de reclamos o impugnaciones sobre estos aspectos, que también han sido objeto de reiterados señalamientos por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

En mérito de lo expuesto, el Pleno del Tribunal de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:



PRIMERO: Confirmar la Resolución de Adjudicación No.001-2008 del Acto No. 2007-1-08-0-08-LP-000836 celebrado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), para el suministro de uniformes de guardaparques de dicha entidad a EQUIP SUPPLIERS, S.A., por la suma de B/.30,844.28.

SEGUNDO: Devolver el expediente administrativo contentivo de dicho acto a la entidad gestora.

TERCERO: Dejar sin efecto la suspensión ordenada mediante la Resolución No. 015-Pleno/TAdCP de 29 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y en consecuencia devolver al recurrente la fianza de impugnación consignada.

CUARTO: Notificar a las partes de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra" y en el tablero de anuncios del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos días hábiles posteriores a su alzada en el portal electrónico "PanamáCompra".

QUINTO: Advertir a las partes que la presente Resolución agota la vía gubernativa, por lo que 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. 001-2008 de 15 de febrero de 2008.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 40, 65, 104, 113 y 114 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; artículos 87, 88, 318, 351, 352, 353 y ss. del Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006; Acuerdo No.5 de 16 de agosto de 2007, que adopta normas de procedimiento y funcionamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; y, Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable; y artículo 1021 del Código Judicial.

Notifíquese y Cúmplase,


Martin Wilson Chen
Presidente


Irasema Tijerino
Vicepresidenta


José A. Carrasco
Vocal


Luis M. Mariscal
Secretario General

