

REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Teléfonos: 515-3001/04/03/05

Calzada de Amador, Edificio No.1112

RECURSO DE IMPUGNACION

EXPEDIENTE No. 009-2008 de 24 de abril de 2008

RECORRENTE: INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A

ACTO IMPUGNADO: Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691, celebrado por la Universidad de Panamá para la compra de Benchtop Mufla Furnace con Rango de Temperatura.

Magistrada Ponente: IRASEMA TIJERINO R.

RESOLUCIÓN No. 053-PLENO/TAdCP de 20 de junio de 2008. (Decisión)

Por la cual se Resuelve el Recurso de Impugnación promovido por la empresa INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., contra el Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691.

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 15 de febrero de 2008 la Universidad de Panamá, celebró la recepción de propuestas presentadas dentro del Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691, para la compra solicitada por el Instituto Especializado de Análisis, consistente en una unidad de Benchtop Mufla Furnace con Rango de Temperatura 0-1200° C 350 pulgadas cuticas de capacidad programables con control digital, almacenamiento de programa sencillo de 8 segmentos 120V, compareciendo las siguientes empresas proponentes:

1. ARRENDADORA TECNICA, S.A., por B/.2,805.00;
2. INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., por B/.3,100.00;
3. INDUSTRIAS BIOSELEC PANAMA, por B/.4,690.00;



4. GLOBAL ELITE CORPORATION, por B/.4,699.00;
5. CIA DISTRIBUIDORA JEMA, S.A, por B/.4,700.00;
6. ALPHA MEDIQ, S.A., por B/.4,715.00;
7. NE SCIENTIFIC, por B/.4,875.99; y
8. BIO CIENTIFICA, S.A. por B/.4,838.59.

El día 2 de abril del presente, suscribieron documento contentivo de la Evaluación Técnica, el Lic. Juan Batista, Lic. Griselda de Saavedra y Dr. Gustavo Arosemena, en el cual consignan que el resultado del análisis y la correspondiente evaluación técnica, determina que todas y cada una de las empresas participantes supra mencionadas cumplieron con los requisitos técnicos solicitados en la Requisición 0115-2008 de 17 de enero de 2008 (fs. 2).

La sociedad anónima INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., debidamente constituida e inscrita a ficha 405887, documento 269654, desde el 12 de septiembre de 2001, promovió ante esta instancia colegiada, recurso de impugnación el 22 de abril del presente, según el sello de recepción de Secretaría General, por conducto de su apoderado judicial, Licdo. Sergio Arosemena Pérez, de generales conocidas infolio, en contra del Cuadro de Análisis de Cotizaciones de 18 de febrero de 2008, publicada el 11 de abril de 2008 en el portal "PanamáCompra", contentiva de la adjudicación a la empresa ARRENDADORA TECNICA, S.A., del referido Acto Público (fs. 3-4).

La pretensión postulada por el actor del presente recurso, de conformidad con lo plasmado a fojas 9 del infolio, consiste en que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas **"IMPUGNE el ACTO PUBLICO 2008-1-90-0-08-CM-006691, Requisición No. 0115-08 fechado 11 de abril de 2008**, en donde se le Adjudica la licitación a la empresa **ARRENDADORA TECNICA, S.A.**, ya que la misma **NO** reúne con los requisitos solicitados..." (sic). El impugnante adjuntó a su escrito la fianza de recurso de impugnación expedida por American Assurance por la suma de B/.310.00 (fs.19), cuya diligencia obra a fojas 20 del presente expediente.

Al verificar la admisibilidad del recurso sometido a nuestra consideración, se estimó que cumplió con todas las formalidades exigidas y el mismo fue interpuesto en tiempo oportuno por lo que fue admitido mediante Resolución No. 038-Pleno/TAdCP de 29 de abril de 2008, promulgada en el portal electrónico y en el tablero de anuncios del tribunal el mismo día de su emisión. (fs. 29)

Surtido el trámite de notificación y traslado, la entidad gestora del acto público impugnado remitió el requerido Informe de Conducta, sin índice de contenido y el expediente administrativo, conformado por 42 fojas útiles contentivo del acto público en cuestión, el día 7 de mayo del año en curso.

Dicho Informe de Conducta destaca que la evaluación realizada por técnicos del Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá, estableció que todas las empresas participantes cumplían con los requerimientos técnicos solicitados en la requisición y que consta dentro del análisis de las cotizaciones que la empresa con menor precio es ARRENDADORA TECNICA, S.A. (fs. 37-38).



Así las cosas, el Tribunal profirió la Resolución No. 044/TAdCP de 12 de mayo de 2008 (fs.40-41) sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas por la parte impugnante e incorporación de las piezas remitidas por la entidad gestora del acto público impugnado. De igual forma, dentro de la citada resolución se abrió el periodo de alegatos y no se ordenó práctica de pruebas, por versar el objeto del recurso sobre aspectos de índole jurídico.

Las pruebas que ameritaron su admisión fueron las siguientes:

1. Copia de Formulario de Propuestas del Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691.
2. Copia de Evaluación Técnica No. 005-2008.
3. Cuadro de Análisis de Cotizaciones.

Una vez superada la etapa de alegatos, sin que ninguna de las partes hiciese provecho de la misma, según consta a fojas 44 del infolio, se consumó el trámite de rigor y por tanto el negocio jurídico sometido a nuestra consideración se encontró en estado de ser decidido en Sala de Acuerdo. Es en este momento que el Tribunal advirtió la necesidad del esclarecimiento por parte de la entidad gestora del acto impugnado, sobre aspectos contenidos en el formulario de propuesta presentado por la empresa adjudicataria ARRENDADORA TECNICA, S.A, visible a fojas 34 del expediente administrativo, en cuya propuesta técnica indicó:

"BENCHTOP MUFLA FURNACE CON RANGO DE TEMPERATURA 0-1200° C 350 PULGADAS CUTICAS DE CAPACIDAD PROGRAMABLES CON CONTROL DIGITAL, ALMACENAMIENTO DE PROGRAMA SENCILLO DE 8 SEGMENTOS **(120V) 240 voltios**" (sic) (El resaltado es nuestro).

Lo requerido por la entidad según el formulario de propuesta era:

"BENCHTOP MUFLA FURNACE CON RANGO DE TEMPERATURA 0-1200° C 350 PULGADAS CUTICAS DE CAPACIDAD PROGRAMABLES CON CONTROL DIGITAL, ALMACENAMIENTO DE PROGRAMA SENCILLO DE 8 SEGMENTOS **120V**" (sic) (El resaltado es nuestro) (fs. 01 - 03 del exp. administrativo)

Como quiera que había punto dudoso que esclarecer como lo fue la capacidad de voltios solicitado y frente a lo ofertado, que permitiera al juzgador una visión más clara para decidir la causa, y como medida para mejor proveer se emitió la Resolución No. 049-Pleno/TAdCP de 30 de mayo de 2008, mediante la cual se ordenó la prueba de oficio, con el propósito de que la entidad gestora del acto objeto de impugnación, rindiera informe y esclareciera técnicamente dos puntos a saber:

- a) La capacidad de voltaje del equipo propuesto por la empresa adjudicataria ARRENDADORA TECNICA, S.A., "BENCHTOP MUFLA FURNACE CON RANGO DE TEMPERATURA 0-1200° C 350 PULGADAS CUTICAS DE CAPACIDAD PROGRAMABLES CON CONTROL DIGITAL, ALMACENAMIENTO DE PROGRAMA SENCILLO DE 8 SEGMENTOS **(120V) 240 voltios**" (el resaltado es nuestro), si es de 120V o 240V el indicado en la propuesta; y
- b) Si satisface a cabalidad los requerimientos y exigencias de la unidad solicitante, aún cuando la Requisición No. 0115-08 establece que debe ser de almacenamiento de programa sencillo de 8 segmentos 120V.



A tal efecto, el Tribunal remitió a la Universidad de Panamá, a través de Oficio No. 072-2008-TAdCP de 30 de mayo, el expediente administrativo contentivo del acto impugnado, a fin de que una vez evacuado el trámite requerido, ésta lo devolviera junto con la prueba de oficio dispuesta.

Es así como el día 11 de junio de 2008 la Secretaría General recibió y remitió al Despacho Sustanciador, el informe rendido por la Universidad de Panamá en respuesta a la prueba oficiosa sosteniendo que se avocaron "a una revisión más exhaustiva de la documentación y nos encontramos que en la oferta presentada por la Empresa ARRENDADORA TECNICA, S.A. se establecía que el voltaje del equipo ofrecido por dicha empresa era de 240 V (adjunto copia) y no de 120 V tal y como estaba establecido en la requisición 0115-08 del Instituto Especializado de Análisis..." (sic) (fs. 52-53 del exp. del tribunal).

En atención a lo anterior concluyó categórica y textualmente, lo siguiente:

"Si nos apegamos estrictamente a lo solicitado por el Instituto Especializado de Análisis en la requisición antes señalada, la empresa en referencia no cumplía con las especificaciones establecidas en la requisición." (sic) (fs. 53 del exp. del tribunal)

Es así como con el acopio de esta prueba de oficio al expediente, se enerva el trámite del mismo y es susceptible de ser resuelto por el Pleno del Tribunal.

ANALISIS Y CRITERIO DEL TRIBUNAL

En el ejercicio de una evaluación integral del infolio, esta corporación estima que todas las nociones de juicio se encuentran contenidas dentro del presente proceso y es por ello que sin dilación se dispone a externar su decisión no sin antes plasmar las consideraciones pertinentes.

Como quiera que se trata de una contratación de menor cuantía, es preciso anotar que, de conformidad con el artículo 39, la Ley 22 de 27 de junio de 2006 señala que el procedimiento para las compras menores permitirá de manera expedita, la adquisición de bienes, obras y servicios que no excedan de treinta mil balboas, cumpliéndose un mínimo de formalidades y remite a una reglamentación que debía ser adoptada por la Dirección General de Contrataciones Públicas y, efectivamente, tal reglamentación deslegalizada, está contenida en el Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006.

Uno de los documentos más importantes, a nuestro entender, cursa a fojas 38 del expediente administrativo contentivo del acto, consistente en Evaluación Técnica No. 005-2008, en la que se establece que todas las empresas proponentes cumplen con todos los requerimientos técnicos y exigencias solicitadas por la entidad dentro de la requisición y el formulario de propuestas.

La importancia de este documento reside en que, de conformidad con el artículo 77 literal b) del Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006, para que la propuesta sea considerada, ésta debe sujetarse a los términos de referencia exigidos por la entidad y conforme el artículo 79 literal c) de la misma excerta legal, la entidad debe emitir la Orden de Compra a favor del proponente cuya



oferta sea la de menor precio, y es precisamente en este documento en el cual se consigna la evaluación en cuanto al cumplimiento de la propuesta técnica. Es decir, que si la evaluación técnica da cuenta que todos los productos ofrecidos por las empresas participantes cumplieron con las especificaciones técnicas exigidas por la entidad, ésta debió, como en efecto hizo, adjudicar el referido acto público a la empresa cuya propuesta económica resultó ser la de menor precio y según se evidencia en el Cuadro de Análisis de Cotizaciones es ARRENDADORA TECNICA, S.A.

Como dejamos plasmado en líneas anteriores, la Ley 22 de 2006, prevé para este tipo de contrataciones, un mínimo de formalidades con la finalidad de procurar la adquisición de bienes, obras o servicios de forma presta y en observancia de los principios generales que informan la contratación pública. En este sentido, apreciamos que la entidad cumplió con dichas formalidades, al publicar el formulario de propuestas con dos días de anticipación, es decir el 12 de febrero del corriente, según la documentación adjunta del Detalle de Compra del acto impugnado; publicó en el portal "PanamáCompra" el contenido del Cuadro de Análisis de Cotizaciones de las propuestas recibidas; y con la debida realización y publicación de la Evaluación Técnica por parte del Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá. (fs. 1 y 32 del exp. del tribunal)

Ahora bien, el recurrente en el octavo hecho del libelo contentivo de su recurso (fs.8), sostiene "que se realizaron comparaciones" (sic) entre las cotizaciones presentadas por la empresa adjudicataria e INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., "y la primera **NO** reúne las especificaciones solicitadas en la Requisición No. 0115-08 por el Departamento de Compras, Dirección de Servicios Administrativos de la Universidad de Panamá" (sic.).

Se colige de lo anterior, que el actor no cuestiona el cumplimiento del procedimiento llevado a cabo por la entidad gestora, sino más bien la evaluación técnica y la valoración en cuanto al cumplimiento de la propuesta técnica de la adjudicataria ARRENDADORA TECNICA, S.A.

En el mismo orden de ideas, respecto a lo anterior, es preciso externar que el Pleno advierte que de conformidad con la redacción del citado hecho, es el mismo impugnante quien realiza "las comparaciones" entre una propuesta técnica y la otra, concluyendo entonces que el producto ofrecido por la actual adjudicataria no cumplió con lo requerido por la entidad. Cabe a propósito, recordarle a la parte actora que quien ostenta la facultad de verificar y evaluar el cumplimiento de los proponentes con lo requerido y exigido por la entidad, es en este caso, el Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá y no le es dable ni a los proponentes ni a este Tribunal, usurpar funciones que son privativas de los comisionados por la entidad para tales efectos.

No obstante lo anterior, encontrándose el expediente en estado de ser fallado, el Pleno consideró necesario que la entidad esclareciera una inconsistencia dentro de la propuesta técnica de la empresa adjudicataria, ARRENDADORA TECNICA, S.A., como bien se ha explicado en líneas anteriores.

La documentación incorporada al presente subjudice a través de la práctica de prueba oficiosa ordenada, viene a constituirse en la pieza fundamental que define el norte de la actual encuesta procesal por cuanto que ha provisto de nuevos elementos de juicio que indefectiblemente inciden en el análisis y valoración de la misma.



Ello es así ya que, a la postre, la misma entidad respondió mediante informe adjunto a la Nota N° 936-2008 de 12 de junio de 2008, visible a fojas 51- 53 del expediente del recurso, que el Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá en principio, consignó en su Evaluación Técnica que "todas las ofertas cumplieran con los requisitos técnicos solicitados en la requisición", pero que producto de la práctica de prueba instruida, realizaron una revisión minuciosa que dio como resultado que se determinara que la adjudicataria ARRENDADORA TECNICA, S.A., al ofertar un producto de "BENCHTOP MUFLA FURNACE CON RANGO DE TEMPERATURA 0-1200° C 350 PULGADAS CUTICAS DE CAPACIDAD PROGRAMABLES CON CONTROL DIGITAL, ALMACENAMIENTO DE PROGRAMA SENCILLO DE 8 SEGMENTOS (120V) 240 voltios" (el resaltado es nuestro), no cumplió con las especificaciones técnicas requeridas.

De conformidad con lo anterior y al análisis jurídico, el criterio del Tribunal converge en la conclusión de que la Universidad de Panamá no pretermitió el debido procedimiento en la selección del contratista dentro del acto público impugnado, sino más bien que obedeció al dictamen de la evaluación técnica de fecha 2 de abril de 2008 (fs.2), y que tal evaluación mediante la prueba de informe ordenada por este Tribunal estableció dentro de este proceso que la adjudicataria ARRENDADORA TECNICA, S.A., incumplió dentro de su propuesta con las especificaciones técnicas exigidas por la entidad.

Consecuentemente, debe entonces restituirse el derecho vulnerado, por lo que corresponde revocar la decisión de la entidad y adjudicar el acto público en cuestión a la empresa cuya propuesta resultó ser la de precio inmediatamente menor y sí cumplió con los requerimientos técnicos establecidos por la entidad, siendo ésta, de acuerdo al Cuadro de Cotizaciones, la impugnante INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., por un monto de B/. 3,100.00.

Dada la situación litigiosa, es imperativo hacer el llamado a la entidad gestora que al momento de evaluar las propuestas deben ser cuidadosas y observar el tenor literal de las mismas, a fin de que las adjudicaciones recaigan sobre proponentes que efectivamente hayan cumplido con los requerimientos técnicos y económicos. Además, el cuadro de cotizaciones debe ser confeccionado de la forma más clara, motivada y explícita posible e indicar expresamente a quien corresponde la adjudicación de un acto público, debido a que en el presente caso dentro del Cuadro de Análisis de Cotizaciones en el renglón de Observaciones, aparece el nombre de Arrendadora Técnica, S.A., sin la indicación de que es la adjudicataria.

Esta corporación jurídico administrativa reconoce que la gestión adelantada por el sujeto activo de la presente causa no obedeció a un abuso al derecho de litigar y que le asistió razón a su pretensión, y en consecuencia dispone lo propio a fin de devolver la fianza de impugnación consignada por el mismo, según diligencia de consignación que reposa a fojas 20 de este infolio.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la Adjudicación contenida en el Cuadro de Análisis de Cotizaciones a favor de la empresa ARRENDADORA TECNICA, S.A. por la suma



de B/. 2,805.00, dentro del Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691, para la compra solicitada por el Instituto Especializado de Análisis, consistente en una unidad de Benchtop Mufla Furnace con Rango de Temperatura 0-1200° C 350 pulgadas cuticas de capacidad programables con control digital, almacenamiento de programa sencillo de 8 segmentos 120V, celebrado por la Universidad de Panamá.

SEGUNDO: Modificar el contenido del Cuadro de Análisis de Cotizaciones realizado dentro del Acto Público No. 2008-1-90-0-08-CM-006691, para la compra solicitada por el Instituto Especializado de Análisis, consistente en una unidad de Benchtop Mufla Furnace con Rango de Temperatura 0-1200° C 350 pulgadas cuticas de capacidad programables con control digital, almacenamiento de programa sencillo de 8 segmentos 120V, celebrado por la Universidad de Panamá, en el sentido de **Adjudicar** a la empresa INSTRUMENTACION MEDICA PANAMA, S.A., el descrito Acto Público, por un monto de B/. 3,100.00.

TERCERO: Devolver el expediente administrativo contentivo de dicho acto a la entidad gestora, que consta de 42 fojas útiles.

CUARTO: Dejar sin efecto la suspensión ordenada mediante la Resolución No. 038-Pleno/TAdCP de 29 de abril de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y en consecuencia devolver al recurrente la fianza de impugnación consignada.

QUINTO: 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 publicación en el portal electrónico "PanamáCompra".

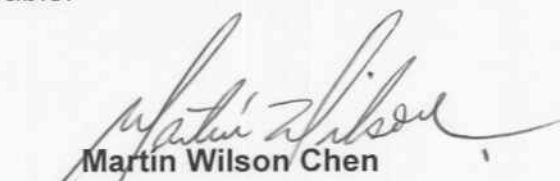
SEXTO: Advertir a las partes que la presente Resolución agota la vía gubernativa, por lo que contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

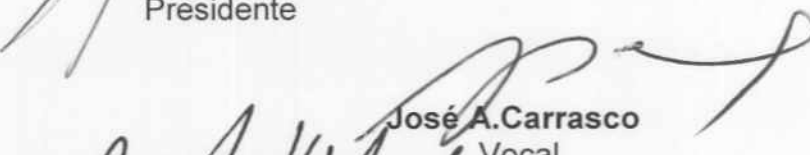
SEPTIMO: Disponer la salida y archivo del Expediente No. 009-2008 de 24 de abril de 2008.

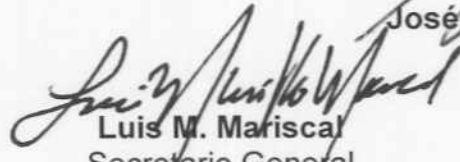
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 39, 104, 113 y ss. de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, artículos 77, 79, 318, 348, 354 y ss. del Decreto Ejecutivo No.366 de 28 de diciembre de 2006; Acuerdo No. 5 de 16 de agosto de 2007, que adopta normas de procedimiento y funcionamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y Ley 38 de 31 de junio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


Irasema Tijerino
Vicepresidenta


Martin Wilson Chen
Presidente


José A. Carrasco
Vocal


Luis M. Mariscal
Secretario General