



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 111-2017

RECURRENTE: CIFSA, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°241-17 de 18 de julio de 2017, por la cual se adjudica el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública N°2017-1-51-01-08-LP-000297, emitida por el **BENEMERITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°011-2018-Pleno/TACP de 04 de enero de 2018. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

Es competencia de este Tribunal conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra de las Resoluciones u otro acto administrativo que adjudique o declare desierto un acto de selección de contratista o por una resolución u otro acto administrativo en el que se rechazan las propuestas, en el que se consideren que se han cometido acciones u omisiones ilegales o arbitrarias, según lo normado en el texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 339, 340 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.

I. ANTECEDENTES.

A través del sistema electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, el **BENEMERITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, publicó el 20 de junio de 2017 el aviso de convocatoria al acto público de selección de contratista para la Licitación Pública N°2017-1-51-01-08-LP-000297, referente a la adquisición de "CASCO DE RESCATE ACUATICO, TUBO DE RESCATE ACUATICO, CHALECO Y BOLSAS LANZABLES ACUATICO", con un precio de referencia de SESENTA Y TRES MIL TRECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.63,300.00). (fojas 002-004 del expediente del Tribunal).

La recepción de ofertas al acto público en mención, se dio el 30 de junio de 2017, en horario de 8:00 a.m. a 9:00 a.m. y cuya apertura tuvo lugar a partir de las 9:01 a.m., al cual se presentaron las propuestas que se detalla en el cuadro siguiente:



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
696272-1-467757-62	ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER	29-06-2017 05:49 p.m.	51,976.32
932149-1-521879	CIFSA, S.A.	30-06-2017 01:30 p.m.	53,969.94

Posteriormente, el 25 de julio de 2017 la entidad publicó en el sistema electrónico de contrataciones públicas PanamaCompra, la Resolución 241-17 del 18 de julio de 2017, que adjudica el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública en estudio, visible a foja 005-006.

Luego el 01 de agosto de 2017, la licenciada LI AN CHONG VIETO, de la firma LEGALIA PANAMÁ, actuando en calidad de apoderados especiales de **CIFSA, S.A.**, interpuso en tiempo oportuno recurso de impugnación en contra de la Resolución 241-17 de 18 de julio de 2017, emitida por BENEMERITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. (fojas 008-014 del expediente del Tribunal)

Junto al libelo del recurso se presentó Fianza de Impugnación mediante Cheque certificado N°000148 emitido por Banco General, por la suma de OCHO MIL NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 49/100 (B/.8,095.49), según Diligencia de Consignación N°087-2017 de 01 de agosto de 2017, que reposa a foja 071 del expediente del Tribunal.

II. PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

Mediante escrito, la parte actora se refirió a que la comisión evaluadora una vez analizó las propuestas presentadas, recomendó la adjudicación a la empresa ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER, por cumplir supuestamente los requisitos solicitados y ofertar el precio más bajo; sin embargo, en investigación realizada por el recurrente referente a la marca y modelo del producto "tubo insumergible para labores de rescate acuático", que ofertara la empresa adjudicada, verificó que las dimensiones del mismo no corresponden a las medidas especificadas en el pliego de cargos, por lo que consideró que dicha empresa no cumplió con este requisito; así como tampoco cumplió en presentar la muestra de este producto en el color solicitado, sino que la presentó en color distinto al indicado.

Sobre el particular el accionista indicó, dado que la comisión verificadora no evaluó correctamente las especificaciones técnicas de los productos ofertados, toda vez que ninguno de los proponentes cumplió a cabalidad las especificaciones, a razón de que no existe en el mercado las dimensiones solicitadas para ese producto referido, considerando que lo procedente era declarar desierto el acto y llevar nueva convocatoria.

Ante tales supuestos, solicitó se revoque la resolución de adjudicación y se ordene realizar nuevo análisis de las propuestas por parte de la comisión evaluadora. 

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

21

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal procedió a darle curso según lo establecido en la ley y su reglamento, admitiendo el mismo, mediante Resolución No.119-2017-Pleno/TACP de 14 de septiembre de 2017; en la misma se dio traslado al **BENEMERITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, así como se requirió el informe de conducta y el expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 130 de la ley positiva de contrataciones públicas. (fojas 079-081 del expediente del Tribunal)

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.

Mediante Nota DG-BCBRP-645/2017 de 27 septiembre de 2017, recibida en la Secretaría de este Tribunal el 29 de septiembre de 2017, el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, remitió oportunamente el expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo, integrado por 115 fojas; así como el informe de conducta donde hace un recuento del acto administrativo impugnado (fojas 086-098 del expediente del Tribunal).

En dicho informe señaló, que la comisión cumplió con la normativa de contratación pública, para la evaluación de las propuestas presentadas, considerando que ambos proponentes cumplieron con las especificaciones técnicas y los requisitos mínimos planteados en pliego de cargos, por lo que recomendó adjudicar el acto a la empresa que ofertó el menor precio, siendo ésta ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Expuestos los planteamientos del recurrente, este Tribunal Administrativo considera viable entrar a decidir el recurso en cuestión, de conformidad con el artículo 130 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que permite decidir el fondo del recurso sin necesidad de que se practiquen pruebas, cuando su objeto versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

De los hechos en que se sostiene el recurso, extraemos que la discrepancia del recurrente se regenta contra la decisión de la entidad licitante de adjudicar el acto público a la empresa ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER, basados en el informe de la comisión verificadora, al señalar que dicha empresa cumplió con los requisitos que exigió el pliego de cargos y además ofertó el menor precio; oponiéndose a lo vertido por la comisión dado que, según señala, ninguna de las propuestas presentadas cumplen a cabalidad las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos.

La entidad por su parte, manifestó que las propuestas fueron evaluadas en su momento por los miembros de la comisión verificadora, quienes determinaron en su informe, visible a fojas 86-90 del expediente administrativo, que ambas empresas cumplieron con la documentación y requisitos solicitados en el pliego de cargos, por lo que recomendó adjudicar el acto a la empresa que ofertó el mejor precio, cumpliendo así con la normativa de contratación pública.

21





En el caso que nos ocupa, es propicio hacer referencia que, si bien el recurrente presentó el 21 de julio de 2017, escrito de acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas en contra del informe de la comisión verificadora, la entidad emitió resolución de adjudicación del acto público publicada el 25 de julio de 2017 en el portal electrónico; por ende la Dirección decidió no admitir dicha acción de reclamo toda vez perdió competencia para resolver la misma, lo cual es perfectamente viable de conformidad con lo establecido en la Ley 22 de 2006.

No obstante, para proceder con el análisis de las propuestas, frente a los argumentos del recurrente, los planteamientos de la entidad y el expediente administrativo, iniciamos el examen anotando que el procedimiento de selección de contratista objeto de estudio, siendo este una Licitación Pública, se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas en éstos procedimientos, como citamos a continuación:

“Artículo 42. Licitación Pública. La Licitación Pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los treinta mil balboas (B/.30,000.00).

En la celebración de la licitación pública, se observarán las siguientes reglas:

1. ...

9. *La comisión verificadora evaluará, en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.*

10. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.*

11. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, por parte de todos los proponentes.*

...”

(Lo resaltado es nuestro).

De la norma transcrita se extrae que, por tratarse del procedimiento de selección de contratista por licitación pública, la viabilidad de adjudicar el mismo será al proponente que ofertará el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, tal como lo señala el pliego de cargos:

IMPORTANTE: Será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos

91



En este sentido, corresponde a esta corporación entrar a dilucidar las contradicciones que se presentan en esta causa, referente a que ninguna de las propuestas cumplió con el pliego de cargos y el acto público fue adjudicado a un oferente.

A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

Expresadas las consideraciones anteriores y siguiendo los parámetros del citado artículo 42 de la Ley 22 de 2006, procedemos a la revisión de la propuesta de menor precio, a efectos de confirmar si cumple con los requisitos del pliego, siendo ésta la oferta presentada por la empresa ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER, por la suma de B/.51,976.32. Al respecto, hemos de indicar que, de la documentación aportada con su propuesta, misma que reposa dentro del portal electrónico PanamaCompra, así como dentro del expediente administrativo visibles a fojas 34 a la 54, pudimos notar que cumplió con todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos; sin embargo, se observó que los productos presentados con la propuesta no describieron a cabalidad todas las especificaciones técnicas solicitadas por la entidad.

Así vemos que, el chaleco para rescate acuático no hace referencia a la medida de 5cm de ancho requerida para el arnés, de igual forma no describe la medida del cinturón ajustable a la cintura, que debió ser de 2.54cm de ancho. En cuanto a la bolsa y cuerda para lanzar (trowbag), las mismas no detalla que la agarradera sea de nylon, además la abertura de la bolsa el cierre es mediante hilo con un seguro de plástico, cuando lo requerido fue que debe cerrar mediante cordilo. El producto tuvo insubmersible para labores de rescate acuático no describe que sea fabricado en eva/Nitrilo, ni que la cubierta del tubo sea no tóxica, igualmente no describe la medida de 2.5x200 cm requerido para la cinta y tampoco que el mosquetón permite cierre con el anillo.

De lo anterior se desprende que la propuesta no cumplió con todas las características solicitadas en las especificaciones técnicas; por tanto, estimamos que dicha propuesta no se ajusta a lo exigido en el pliego de cargos.

En este sentido, el tratadista Roberto Dromi en su obra "Licitación Pública" nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, al indicar lo siguiente:

"Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir decidir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco"
(Lo subrayado es nuestro).

Continuando con el análisis, de la propuesta presentada por la empresa CIFSA, S.A., quien propuso la suma de B/.53,969.94, misma que reposa de fojas 55 a la 85 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico



PanamaCompra, podemos apreciar que la misma cumplió con los requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargos. Sin embargo, de la ficha técnica de los productos ofertados por esta empresa, visibles de foja 72 a la 75, se observó que que los productos presentados con la propuesta no describieron a cabalidad todas las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos, en cuanto a que el casco de rescate acuático no detalló el grado de flotación, ni tampoco si viene con relleno de espuma, además no indica si la cinta de ajuste es tipo nylon. En cuanto al chaleco para rescate acuático, no hace referencia a la medida de 5cm de ancho requerida para el arnés, como tampoco describe que la cubierta sea de celdas de flotación de espuma ultra suave, tal como se requirió en el pliego. Referente a la bolsa y cuerda para lanzar (trowbag) no detalla en sus características que la cuerda sea de polipropileno y que la bolsa sea de material sintético. El producto tuvo insumergible para labores de rescate acuático no describe que sea fabricado en eva/Ntrilo, ni que la cubierta del tuvo sea no tóxica, igualmente no describe las dimensiones requeridas, como tampoco figura el mosquetón que permite cierre con el anillo.

Por todo lo anterior, no quedan dudas que dicha propuesta tampoco cumplió cabalmente con todas las características solicitadas en las especificaciones técnicas; por tanto, no cumple con lo exigido en el pliego de cargos.

Ahora bien, esta Colegiatura estima apropiado señalar que lo establecido en el pliego de cargos constituye los límites que tiene que cumplir el administrador, por lo que apartarse de ello sería contradictorio a los principios de la contratación pública, lo que a su vez diferiría con las resoluciones previas dictadas por este Tribunal; siendo el pliego de cargos el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es le ley entre las partes, por consiguiente es de obligatorio cumplimiento para todos aquellos que se encuentran sujetos a estas reglas.

En este punto, es dable mencionar que la entidad no remitió las muestras físicas de los productos requeridas en el pliego de cargos; sin embargo, consideramos que no es necesaria la solicitud de dichas muestras, en virtud de los incumplimientos observados por el Tribunal, en cuanto a las especificaciones técnicas de los productos propuestos por ambas empresas.

Dadas las condiciones que anteceden y luego del análisis integral de los documentos, estimamos que la actuación de la entidad licitante y de la Comisión Evaluadora, vulnera directamente lo establecido en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y el Pliego de Cargos, tomando en consideración que se adjudicó el acto público con fundamento en el informe de la Comisión que evalúa erradamente la propuesta de los proponentes.

En este sentido, el artículo 54 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, apunta a que la comisión evaluadora al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de las propuestas presentadas, deberá ceñirse estrictamente a los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos; así como establece específicamente las autoridades que tienen la potestad de anular o modificar los informes de las comisiones designadas, dentro de los diferentes procedimientos de selección de contratista.

Así las cosas, este Tribunal proviene entonces a utilizar una de sus facultades expresas y contenida en el artículo 54 de la Ley 22 de 2006, anulando el Informe



de la Comisión Evaluadora publicado en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* el 13 de julio de 2017; y dado que ninguna de las propuestas cumplieron a cabalidad con el pliego de cargos, cuando el Tribunal ha manifestado con toda claridad en sus decisiones que las entidades quedan vinculadas al cumplimiento de lo estipulado en el pliego de cargos, procede a *revocar* los efectos de la Resolución 241-14 de 18 de julio de 2017, mediante la cual el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, adjudicó el acto público de selección de contratista No.2017-1-51-01-08-LP-000297 y declararlo *desierto* conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 56 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006:

“Artículo 56. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.

2. **Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos...**

...”

(Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, en lo referente a la fianza de impugnación consignada por el recurrente, consideramos que la misma debe ser devuelta, como quiera que han prosperado las pretensiones de la recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el Informe de la Comisión Evaluadora, publicado el 13 de julio de 2017 en el portal electrónico de *PanamaCompra*, correspondiente al acto público de selección de contratista No.2017-1-51-01-08-LP-000297, debido a que el mismo se elaboró en contravención a la Ley y lo dispuesto en el Pliego de Cargos respectivo.

SEGUNDO: REVOCAR los efectos de la Resolución 241-17 de 18 de julio de 2017, mediante la cual el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, adjudicó el acto público de selección de contratista No.2017-1-51-01-08-LP-000297, a la empresa ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER, por un monto de CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS BALBOAS CON 32/100 (B/.51,976.32).

TERCERO: DECLARAR DESIERTO el acto público de selección de contratista No.2017-1-51-01-08-LP-000297, debido a que ninguna de las propuestas participantes cumple a cabalidad los requisitos y las exigencias del pliego de cargos. Si la entidad administrativa mantiene su interés del requerimiento del objeto contractual deberá generar la realización de un nuevo acto público al respecto.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación mediante Cheque certificado N°000148 emitido por Banco General, por la suma de OCHO MIL NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 49/100 (B/.8,095.49), según Diligencia de Consignación N°087-2017 de 01 de agosto de 2017, que reposa a foja 071 del expediente del Tribunal.

9/

9/

QUINTO: DEVOLVER el expediente administrativo al Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, contentivo del procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-1-51-01-08-LP-000297, el cual consta de un (1) tomo, integrado por 115 fojas.

SEXTO: 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 transcurrido un (1) día hábil, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°111-2017, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 19, 42, 54, 56 numeral 2, 120, 129, 130, 133 y 141 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; artículos 81, 339, 340 y s.s. 356 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

