



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 137-2017

RECURRENTE: AC DEPOT PANAMÁ, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°442 de 28 de agosto de 2017 proferida por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, dentro del acto de selección de contratista N°2017-1-37-0-08-LP-012107

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN No.038-2018-Pleno/TACP de 19 de febrero de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley N°22 de 27 de junio del 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo del 2011, que regula las Contrataciones Públicas en Panamá, en su artículo 120, 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.

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo N°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, 340 y s.s., establece los requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.

El día 14 de julio de 2017 a las 3:53 p.m. el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista N°2017-1-37-0-08-LP-012107, consistente en una licitación pública cuyo objeto contractual consiste en "SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE AIRES", en el que participaron cuatro empresas a saber: SERVIMETAL PLUS S.A. por un monto de B/.48,881.88, CONSORCIO

51



INGESoft FRIOSA PANAMÁ con una oferta por la suma de B/.49,375.64, AC DEPOT PANAMÁ, S.A., presentó una propuesta por la suma de B/.48,882.00 y CONSID, S.A. con una propuesta por la suma de B/.48,884.47.

La entidad, mediante resolución N°442 de 28 de agosto de 2017 adjudicó el acto público de selección de contratista N°2017-1-37-0-08-LP-012107 a la empresa SERVIMETAL PLUS, S.A. por un monto de B/.48,881.88 (F.06); no obstante, dicha decisión fue objeto de recurso de impugnación por parte del licenciado Rodolfo Javier Zapata apoderado legal de la empresa AC DEPOT PANAMÁ, S.A. por considerar que su representada es la que cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (Fs.11-13)

Posteriormente, mediante resolución N°126-2017 fechada 2 de octubre de 2017, este Tribunal dispuso admitir la acción recursiva presentada y ordenó dar en traslado a la entidad, así como también solicitó el informe de conducta y copias debidamente autenticadas del expediente administrativo dentro del término de ley; lo cual fue presentado fuera de término según se desprende folios 49-52. Posteriormente, este Tribunal, mediante resolución N°001-2018 de 3 de enero de 2018 (Fs.59-62) dispuso admitir las pruebas aducidas con el recurso de impugnación y se ordenó prueba de informe a la entidad, cuya respuesta consta a folio 71.

II. RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El licenciado Zapata basa su inconformidad en lo siguiente:

CUARTA. Revisando la propuesta presentada por la compañía SERVIMETAL PLUS notamos que incumple con los requisitos y con el pliego de cargos ya que:

- En las Especificaciones Técnicas públicas en el portal Panamacompra específicamente en el punto de CRITERIO DE EVALUACION en el punto (b) dice claramente: Plan de trabajo: el proveedor deberá presentar al INADEH un plan de trabajo que contemple todas las actividades que se solicitan, en los tiempos estipulados (adjunto documento publicado en el portal panamacompra), lo mismo se solicita en la ADENDA #1 publicada el día 19 de Agosto 2017. Sin embargo, la empresa SERVIMETAL PLUS S.A no presentó dicho plan de trabajo y solo presenta un calendario de horarios que dice "Cronograma de visitas mantenimiento de Aires Acondicionado de Agosto a Diciembre 2016 y Enero a Julio 2017" pero en ningún lado se muestra plan de trabajo ni actividades a realizar como lo solicitaba el criterio de evaluación. (ADJUNTO PRUEBAS DE LO PLANTEADO).
- En ese mismo punto de CRITERIO DE EVALUACION, específicamente el punto (c) requiere claramente lo siguiente: Personal y equipo: el proveedor deberá indicar el número de personas designadas para la realización del trabajo con sus nombres y números de cédula y que el personal sea Idóneo. Sin embargo este requisito no fue presentado por la compañía SERVIMETAL PLUS S.A. Ni siquiera muestra la hoja de vida de la persona que se encargará del proyecto en mención.

91



III. ALEGATOS DE TERCEROS

Transcurrido el término para la presentación de alegatos, no se presentó escrito alguno, lo cual se hizo constar en el informe de trámite fechado 20 de octubre de 2017 visible a folio 58 del expediente del Tribunal.

IV. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

Analizadas las constancias procesales que obran en el dossier administrativo que nos ocupa, en conjunto con los argumentos del impugnante, se desprende que nos encontramos ante un acto de licitación pública, el cual por definición 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)"*.

Verificados los argumentos del impugnante y dado que la entidad adjudicó el acto público a la empresa con la oferta más baja, procederemos a analizar esta y cada una de las propuestas en el orden según hayan presentado el menor precio. Así las cosas, iniciamos con la propuesta presentada por SERVIMETAL PLUS, S.A. quien resultó beneficiada con la adjudicación, y que además presentó la oferta más baja por la suma de B/48,881.88. Entre los documentos aportados se observan la certificación del Registro Público que acredita la existencia de la sociedad (f.52), aportó los paz y salvo de DGI y de la Caja de Seguro Social vigentes; no obstante, para los efectos de la declaración jurada sobre medidas de retorsión, traemos a colación la sección de otras condiciones del pliego de cargos, específicamente la N°7 que refiere: **"toda documentación requerida debe venir dirigida al INADEH"**; con base en este requerimiento verificamos los documentos aportados por la empresa bajo estudio y se observa que la declaración jurada de medidas de retorsión no está dirigida a la entidad, incumpliendo con esta exigencia del pliego de cargos.

Por otro lado, citamos el requisito N°6 del pliego de cargos, cuyo tenor es el siguiente:

6 Presentar al menos una (1) carta de referencia bancaria, en la que indique que el proponente mantiene cuenta de ahorro, corriente y/o línea de crédito, No debidamente aprobadas, con cifras que cubren el monto total ofertado, además de consignar que han tenido buen manejo de la misma, debe ser de fecha reciente hasta un máximo de tres (3) meses de antelación a la fecha del acto público. Entiéndase que no son aceptables las cartas de intención de financiamiento ni de factoring. Sólo se acepta la presentación de cartas de referencias escritas en original en papel membrete, de empresas establecidas en la República de Panamá

La carta de Banco General aportada por la empresa SERVIMETAL PLUS, S.A. no cumple con las especificaciones solicitadas en el pliego de cargos, toda vez que, lo informado por la entidad bancaria es que la empresa mantiene un saldo capital por la suma de B/.22,943.69, y una cuenta corriente con saldo de cuatro (4) cifras bajas, no acreditándose el monto de la propuesta. Por otro lado, presentó



carta de BANISTMO que tampoco cumple con el requerimiento del pliego de cargos, ya que lo que certifica es que SERVIMETAL PLUS, S.A. mantiene un préstamo comercial por la suma de B/.30,000.00, es decir, no se trata de cuenta de ahorros, corriente y/o línea de crédito. Cabe advertir que ninguna de las dos cartas refiere que la empresa lleve un buen manejo de las cuentas. Aunado a ello, el documento correspondiente a ***cronograma de visitas*** no se ajusta a lo pedido.

Por último, se desprende de la propuesta, que el oferente no tomó en cuenta las especificaciones técnicas consultables en el portal electrónico, ya que, no se observan detalles como:

- a)- Especificaciones Técnicas: la oferta debe cumplir con todas las especificaciones técnicas solicitadas y detalladas.
- b)- Plan de trabajo: el proveedor deberá presentar al INADEH un plan de trabajo que contemple todas las actividades que se solicitan, en los tiempos estipulados.
- c)- Personal y equipo: el proveedor deberá indicar el número de personas designadas para la realización del trabajo con sus nombres y números de cédula y que el personal sea idóneo.
- d)- El Proveedor debe contar con personal, respaldado con la planilla del Seguro Social.
- e)- El Proveedor debe contar con instalaciones verticales con oficina, talleres debidamente equipados y almacén de repuestos.
- f)- El Proveedor debe contar con flota de autos y equipos de comunicaciones móvil para rápida respuesta.

Así las cosas, no cabe duda que la propuesta de SERVIMETAL PLUS, S.A. no puede ser considerada para la adjudicación del presente acto de selección de contratista.

A continuación entramos al análisis de la oferta que sigue con el precio más bajo, AC DEPOT PANAMÁ, S.A., que ofertó por la suma de B/48,882.00; no obstante, incumple con requisitos obligatorios tales como; su aviso de operaciones carece de la firma del tramitante (F.79), la declaración jurada sobre medidas de retorsión no está dirigida al INADEH (F.76) y en otro orden, la carta de referencia bancaria no consigna que el proponente tenga buen manejo del producto que mantiene con la entidad, tal como lo pide el pliego de cargos.

Seguidamente, se procede a verificar la propuesta presentada por la empresa CONSID, S.A. y a primera faz se desprende, tal como ocurrió con las dos primeras ofertas estudiadas, que la prenombrada incumple con dos de los requerimientos del pliego de cargos, específicamente en la declaración jurada sobre medidas de retorsión, con relación a la "otra condición #7: Toda documentación requerida debe venir dirigida al INADEH" (f.111). Por otro lado, la carta de referencia bancaria visible a folio 118 del dossier, carece de la observación requerida en el pliego de cargos, cuyo tenor reza: "presentar al

g *4*



menos una (1) carta de referencia bancaria,... **además debe consignar que han tenido buen manejo de la misma**".

Respecto de la última propuesta presentada por el consorcio INGESOFT FRIOSIA PANAMA, verificamos en primer lugar, los requisitos obligatorios, observándose a folios 165-166 declaraciones juradas de medidas de retorsión las cuales no fueron dirigidas a la entidad licitante y por otro lado, la suscrita por la empresa FRIOSIA, S.A. mantiene errores en el encabezado tales como: nombre de la empresa y error en el N° de folio, ya que se colocaron los datos correspondientes a la empresa INGESOFT PANAMA, S.A. Lo propio ocurre con la carta de referencia bancaria consultable a foja 178 del expediente administrativo, en la que no se especifica que la empresa haya tenido buen manejo de la cuenta que mantiene con el banco que certifica la información.

Se desprende un común denominador en las falencias en las que han incurrido todas las empresas oferentes, las cuales incumplieron por no seguir al pie de la letra las exigencias del pliego de cargos, documento que delimita la estructura y condiciones del acto de selección de contratista. Este recuento que hemos realizado de las propuestas y los resultados obtenidos que nos avocan al rechazo de todas las ofertas a consecuencia de incumplimientos en temas básicos como los son los requisitos obligatorios, nos llevan a reflexionar, como ya hemos hecho en otras ocasiones, respecto de la necesidad de que las entidades tengan cuidado de las exigencias que plasman en el pliego de cargos y que posteriormente deben constatar en cada una de las propuestas presentadas por las empresas que pretenden contratar con el Estado. En este caso particular, se observa que la empresa que más deficiencias presentó en la documentación ofrecida, fue la que resultó favorecida con la adjudicación del acto público, verificándose una falta de congruencia entre lo que se pide en el pliego de cargos y lo que al final la misma entidad decide. Cuando se trata de requisitos que se imponen como obligatorios, no puede pretenderse su cumplimiento a medias, puesto que ello constituye no solo desigualdad para las partes en cuanto a la justa valoración de los documentos, sino que también deviene en incertidumbre en cuanto a que se pierde objetividad en la decisión, lo cual pone en riesgo el éxito de la contratación pública en la que se utiliza el fondo del Estado para la ejecución, disposición, adquisición etc, de sus bienes.

Así las cosas, podemos concluir que no han quedado satisfechos los requisitos exigidos por el pliego de cargos dentro del acto de selección de contratista N°2017-1-37-0-08-LP-012107 por parte de ninguna de las empresas participantes, razón por la cual opera la revocatoria de la Resolución N°442 de 28 de agosto de 2017 concatenado con lo normado por el artículo 56 de la Ley N°22 de 2006, cuyo contenido es el que sigue:



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

1. ...
2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del expediente administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna de la parte actora, se ordena su devolución, a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución N°442 de 28 de agosto de 2017 proferida por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, mediante la cual se adjudicó el acto de selección de contratista N°2017-1-37-0-08-LP-012107 a la empresa SERVIMETAL PLUS, S.A.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público de selección de contratista No. N°2017-1-37-0-08-LP-012107, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, no obstante, ello no impide que de requerirlo, la entidad pueda abrir nuevo acto público.

TERCERO: ORDENAR la devolución al impugnante, de la Fianza del Recurso de Impugnación N° FIMI-614 de Aseguradora del Istmo, cuya diligencia de consignación reposa a folio 34 del expediente.

CUARTO: DEVOLVER el expediente Administrativo del acto público N°2017-1-37-0-08-LP-012107, a la entidad Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, contentivo de un (1) tomo integrado por (254) fojas útiles.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido un (1) día hábil posteriores a su presentación en el portal.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°137-2017/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

[Handwritten signature]

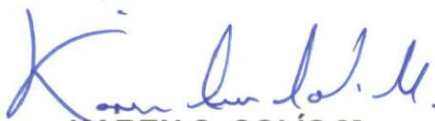
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, numeral 30, artículo, 56 numeral 2, 103, 129, y 130 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula las Contrataciones Públicas, publicado en la Gaceta Oficial No.26829 de 15 de julio de 2011; Artículos 76, 341, 342 y s.s., del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006; Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre Procedimiento Administrativo General en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, encargada

