



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 119-2017

RECURRENTE: RADITEK, INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°517 del 9 de agosto de 2017, por medio del cual se adjudicó el Acto de Selección de Contratista N°2017-0-18-01-08-LP-038248, emitida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**.

MAGISTRADO PONENTE: JOSE ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.024-Pleno/TACP de 05 de enero de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Mediante la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que contiene el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, se regula la Contratación Pública 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.

De igual forma, 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 348 a 353 y s.s., establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y el Decreto Ejecutivo 188 de 27 de noviembre de 2009 reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 32 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)** publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra" el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista No.2017-0-18-01-08-LP-038248 las cuales debían ser presentadas en la base del Comando General del S.E.N.A.N., o portal electrónico de Panamá Compras, el día 31 de julio de 2017, en horario de 08:30 a.m.,

57



hasta las 09:30 a.m., y seguidamente en el mismo sitio, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 09:31 a.m., en adelante, para la **"ADQUISICIÓN DE PARCHES QUE SERÁN UTILIZADOS PARA DOTAR A TODAS LAS UNIDADES DEL S.E.N.A.N."** con un precio de referencia de **CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS VEINTE BALBOAS CON 50/100 (B/.158,520.50).**

Por lo que, el 3 de agosto de 2017, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra" dentro del icono "Acta de Apertura", cual detalla a los proponentes, sus ofertas, y una breve descripción de las especificaciones técnicas de lo propuesto, entre otros aspectos.

Que el día 09 de agosto de 2017, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, publicó en el portal electrónico denominado "Panamá Compra" la Resolución N° 517 de 09 de agosto de 2017, por la cual se adjudica el Acto Público N° 2017-0-18-01-08-LP-038248, a la empresa **UNIFORM INSIGNIA APPAREL, S.A.**, por un monto de **CIENTO CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CUARENTA BALBOAS SOLAMENTE (B/.151,940.00)**, para la **"ADQUISICIÓN DE PARCHES QUE SERÁN UTILIZADOS PARA DOTAR A LAS UNIDADES DEL S.E.N.A.N."**. (Visible a fojas 06-07 del expediente del tribunal).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno (art. 130 de la Ley 22 de 2006), es decir, el día 11 de agosto de 2017, la licenciada Adriana Serrano Herbruger, actuando en representación de la empresa **RADITEK, INC.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución 517 de 9 de agosto de 2017, proferida por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA S.E.N.A.N.)**, que adjudicó a la empresa **UNIFORM INSIGNIA APPAREL, S.A.**, el acto público No.2017-0-18-01-08-LP-038248. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas 009, 012-017 del expediente del tribunal).

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada Adriana Serrano Herbruger, quien representa los intereses de la recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

SEGUNDO: Que mi representada al momento de confeccionar su propuesta dos días antes del acto, es decir el sábado 29 de agosto de 2017, se percató que la institución no había incluido dentro del pliego de cargos el desglose correspondiente de cada renglón, específicamente a las cantidades que solicitaban de cada renglón o tipo de parche.

....



....
Por otro lado, dentro del documento adjunto "pliego de cargos" se solicitan 35 modelos distintos de parches y se anexa un formulario de propuesta con 35 renglones diferentes, sin embargo, no se estipulan las cantidades correspondientes para cada modelo, por lo que era imposible presentar una propuesta económica correcta, ya que ¿cómo se puede llenar un formulario como el exigido sin tener esta información crítica?:
...."

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.108-Pleno/TACP de 04 de septiembre de 2017, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 340, 341, 342 y s.s., del Decreto Ejecutivo No.366 de 2006, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada Adriana Serrano Herbruger. Resolución que fue publicada el día 19 de septiembre de 2017, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término de dos (2) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota N°449/SENAN/COMPRAS de 20 de septiembre de 2017, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad.

Que mediante Informe de Trámite de 25 de septiembre de 2017, se deja constancias de las actuaciones anteriormente descritas, así como la ausencia de alegaciones de terceros. (visible a folio 053 expediente jurídico).

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Revisadas las actuaciones procesales, así como también las posturas de cada una de las partes, procederemos a dar respuestas a las mismas con una decisión conforme a derecho, tomando en consideración que nos encontramos ante un procedimiento de Licitación Pública, en donde la adjudicación del acto debe recaer sobre la propuesta que presente el menor precio y a la vez cumpla con cada una de las condiciones de los términos de referencia.

A propósito de lo anterior, corresponde a este foro de justicia administrativa, verificar que la adjudicación realizada a la empresa **UNIFORM INSIGNIA APPAREL, S.A.**, por parte del **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, fue o no realizada

9



conforme a derecho, es decir, queriéndose obtener el mayor beneficio para el interés público, pero cumpliendo con las disposiciones de la ley, el reglamento y el pliego de cargos. Real cumplimiento que se examinará atendiendo que se trate de la oferta de menor precio y que cumpla con todas las condiciones estampadas en los términos de referencia.

Sin embargo, antes de determinar si la oferta que resultó beneficiada con la adjudicación del procedimiento de selección de contratista No. 2017-0-18-01-08-LP-038248 cumple o no con las condiciones indicadas en los términos de referencias y en las especificaciones técnicas, debemos cerciorarnos de que la entidad haya actuado conforme lo establece la ley y que los requisitos exigidos unilateralmente por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, para este tipo de procedimiento en particular, estén basados en reglas claras, objetivas, justas y completas.

Entrando en el análisis de la fuente principal de derechos y las obligaciones entre el proponente y la entidad, observamos que en el pliego de cargos no se especifica la cantidad de parches solicitado para cada uno de los renglones, es decir no detalla la cuantía exacta requerida para cada uno de los parches, sin embargo la unidad solicitante, siendo esta la Dirección Nacional de Logística, se observa que esta, si requirió la cantidad mediante el formulario de "solicitud de bienes y servicios N°85", fechado el 28 de junio de 2017, visible a foja 04 del expediente administrativo, cual ilustramos así:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
 MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
 SERVICIO NACIONAL AERONAUTAL

F.P. 0374-12

SOLICITUD DE BIENES Y SERVICIOS

FECHA: 28/06/17
 SOLICITUD DE COMPRA: 13
 REFERENCIA: 1014

DIRECCIÓN
 COMANDANTE: [Firma]
 UNIDAD: ADMINISTRACIÓN

ORDEN	CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCIÓN	PRECIO DE COSTO	C. UNIT.	TOTAL
1	2000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	3.900.00
2	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
3	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
4	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
5	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
6	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
7	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
8	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
9	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
10	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
11	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
12	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
13	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
14	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
15	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
16	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
17	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
18	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
19	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
20	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
21	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
22	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
23	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
24	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
25	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
26	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
27	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
28	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
29	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
30	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
31	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
32	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
33	1000		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
34	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
35	100		PARCHES DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA		1.95	1.950.00
			SUB-TOTAL			14,010.00
			TOTAL			14,010.00

DIRECTOR GENERAL

[Firma]



Por lo que, nos remitimos al Capítulo III, que trata sobre "Los Derechos y Obligaciones de las Entidades Contratantes y del Contratista", en su artículo 13, numeral 3, que señala lo siguiente:

Artículo 13. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar las instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también le corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.



(el resaltado es nuestro)

Mismo que a su vez, nos remite al Capítulo V, titulado "Estructuración del Pliego", en su artículo 25 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, misma que transcribimos así:

Artículo 25. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista o a la excepción de este, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. El aviso de convocatoria.
2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.
3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.
4. Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.
6. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.



(el resaltado es nuestro)

Aunado a lo anterior, observamos que existe una violación a lo expuesto en el artículo 37 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, señala que las especificaciones técnicas deberán consignar en forma clara e inconfundible las características del objeto que se va a contratar. En esta oportunidad, consideramos que el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, debió establecer de forma precisa y clara los montos solicitados para cada tipo de parches, a fin de que las empresas interesadas en participar dentro del acto de selección de contratista N°2017-0-18-01-08-LP-038248, contaran con la información necesaria, y así promover la participación de nuevas empresas y estableciendo con ello en la igualdad de condiciones y dando cumplimiento a su vez a los principios de la Ley de Contrataciones Públicas,¹ y

27

¹ Véase en su artículo 17 y s.s., Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas.



como quiera que no ha sido claro, consideramos que el objeto contractual es de aquellos cuyo contenido es imposible de cumplir de forma transparente e igualitario.

La omisión por parte de la **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, en incluir en el pliego de cargos del procedimiento de selección de contratista No. 2017-0-18-01-08-LP-038248, requerimientos imposibles de cumplir, conlleva que resulte utópica la selección del contratista en forma objetiva y justa, ya que al momento de evaluar las propuestas, no podríamos determinar de manera objetiva y clara, cuál de todas cumple a cabalidad con las especificaciones técnicas, precisamente por las inconsistencias mencionadas.

Nuestra legislación de Contrataciones Públicas configura como una causal de nulidad absoluta de los actos aquellos, cuyo contenido sea imposible. Así, lo establece el artículo 135 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, que a la letra dice:

"Artículo 135. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona" (el resalto es nuestro).

En esta oportunidad, verificamos que el presente proceso se encuentra viciado desde su inicio, es decir, desde la confección del pliego de cargos o términos de referencias, por ser de contenido imposible; por lo que esta Colegiatura decide anular el mismo acto público N° 2017-0-18-01-08-LP-038248, el cual tenía como objetivo para la **"ADQUISICIÓN DE PARCHES QUE SERAN UTILIZADOS PARA DOTAR A TODAS LAS UNIDADES DEL SENAN"**.

En virtud de lo anterior, este Tribunal arriba a la conclusión que lo procedente es la anulación del procedimiento de selección de contratista bajo examen, con fundamento en el artículo 354, literal d) que establece:

"Artículo 354: (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas)
El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:
a) Confirmar lo actuado por la entidad contratante,
b) Modificar lo actuado por la entidad contratante,
c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado,
d) Anular lo actuado por la entidad contratante".

Respecto al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio 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.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en su totalidad lo actuado en el Acto Público N°2017-0-18-01-08-LP-038248, convocado por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**; por las consideraciones vertidas en la parte motiva de la presente decisión administrativa.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante que aporte en concepto de fianza, el cheque Certificado emitido por el **BANCO GENERAL** N° 000686 de 11 de agosto de 2017, a orden: **TAdCP/ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**, por la suma total de UN DÓLAR CON 50/100 (**B/.1.50**), equivalente al 15% del valor de la propuesta presentada por el impugnante.

TERCERO: DEVOLVER el expediente administrativo del acto público N°2017-0-18-01-08-LP-038248, al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (S.E.N.A.N.)**, contentivo de un (1) tomo, integrado por 229 fojas útiles, de conformidad al informe de trámite de fecha 25 de septiembre de 2017, contenido en la foja 053 del expediente del Tribunal.

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

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y el archivo del expediente N°119-2017/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 42, 120 y 130 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; artículos 146, 351, 356 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado Sustanciador


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General.

JAR/mlps

