



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 129-2017

RECURRENTE: COMIPEL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.1221 de 14 de agosto de 2017, por la cual se adjudica el acto de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-0-02-0-08-LP-010070, emitida por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN No.054 -2018-Pleno/TACP de 8 de marzo de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

La Ley 22 de 27 de junio de 2006, crea en su artículo 120 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para 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.

I. ANTECEDENTES.

El 18 de julio de 2017, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA convocó el acto público No.2017-0-02-0-08-LP-010070, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el *mantenimiento preventivo y/o correctivo de las maquinarias de los talleres de impresión y encuadernación de dicha entidad*, con precio de referencia de CINCUENTA Y TRES MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.53,000.00).

A la celebración del acto público, se presentaron los proponentes que se detallan seguidamente:

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155617807-2-2015-88	SERVINDUSTRIALES PANAMA, S.A.	26-07-2017 11:38 a.m.	31,800.00
31736-191-244593-50	COMIPEL, S.A.	25-07-2017 09:59 a.m.	44,940.00
428510-1-428441-83	RICORGRAPH, S.A.	26-07-2017 01:26 a.m.	36,837.96

En el sistema electrónico *PanamaCompra*, la entidad publicó el 20 de julio de 2017, la Resolución No.1221 de 14 de agosto de 2017, a través de la cual adjudicó el acto público en estudio, pronunciamiento que el 24 de julio de 2017 fue objeto de Recurso de Impugnación ante este Tribunal, por el licenciado Edmundo Adriano

[Firma manuscrita]



Hernández Trehane, abogado de profesión y representante legal de la empresa COMIPEL, S.A.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Prevía verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, el Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No.118-2017-Pleno/TACP de 11 de septiembre de 2017 (Admisión).

III. ARGUMENTOS Y CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE.

La parte actora alegó que la empresa SERVINDUSTRIALES DE PANAMÁ, S.A., favorecida con la adjudicación del acto público en estudio, inició operaciones en diciembre de 2016 conforme el Aviso de Operación aportado, por lo que a su criterio la información contenida en las cartas de referencias son contradictorias, ya que en una de ellas se señaló que la empresa ofreció el servicio de mantenimiento durante seis (6) años y en la otra carta se indicó que la empresa presta el servicio desde el año 2012, ante lo cual estima el recurrente que dicha propuesta no cumple con el *requisito b) del apartado Requisitos Generales* del pliego de cargos. Respecto a la proponente RICORGRAPH, S.A., la recurrente sostiene que las cartas de referencia aportadas no cumplen con el *requisito b) del apartado Requisitos Generales* anexo al pliego de cargos, ya que establecen los servicios prestados por periodos de tiempo menores a los exigidos.

En vista de lo anterior, la actora solicitó a este Tribunal restituir el derecho vulnerado a la empresa COMIPEL, S.A., por ser la única propuesta que cumple a cabalidad con lo requerido en el procedimiento de selección de contratista en estudio.

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

Mediante Nota No.665-2017-ADM/Provee de 20 de septiembre de 2017, recibida el 21 de septiembre de 2017, el Contralor General de la República remitió el informe de conducta (fojas 36 a 39 del expediente jurídico) y fotocopia autenticada del expediente administrativo, en atención a la Resolución No.118-2017-Pleno/TACP de 11 de septiembre de 2017 (Admisión).

En el informe antes referido, la entidad licitante hizo una síntesis del procedimiento de selección de contratista, desde su convocatoria hasta la publicación de la resolución de adjudicación, asimismo se opuso a lo alegado por la recurrente, señalando que las empresas SERVINDUSTRIALES DE PANAMÁ, S.A. y RICORGRAPH, presentaron cartas de referencias expedidas por instituciones gubernamentales, certificando que dichas empresas han realizado mantenimientos iguales a los exigidos en el *punto 5 del apartado Otros Requisitos* del pliego de cargos, por lo que la entidad solicitó a este Tribunal confirmar la Resolución No.1221 de 14 de agosto de 2017.

V. CAUDAL PROBATORIO.

A través de la Resolución No.039-2017-TACP de 9 de octubre de 2017 (Pruebas), se admitieron las pruebas aportadas por la recurrente y se solicitó a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), un informe en el que indicara si para el ejercicio de las actividades que se encuentran dentro del alcance del objeto contractual, del acto público de selección de contratista No.2017-0-02-0-08-LP-



010070, las empresas requieren estar registradas ante la JTIA y hacer otras declaraciones referentes a las idoneidades.

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, mediante la Nota No.429-17 de 17 de octubre de 2017 (visible a foja 52 del expediente jurídico), certificó que para prestar el servicio de mantenimiento a maquinarias de imprentas, los profesionales o técnicos no necesitan idoneidad emitida por dicha entidad y las empresas que prestan ese servicio no requieren estar registradas ante la JTIA.

VI. ALEGATOS.

Por medio de la Resolución No.021-2017-TACP de 21 de noviembre de 2017, se comunicó a las partes que podían presentar sus alegatos ante este Tribunal, por el término de dos (2) días hábiles posteriores a la notificación de dicha resolución, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, sin embargo, concluido el término las partes no presentaron escritos.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es el de Licitación Pública, regulado por el artículo 42 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que señala las reglas de evaluación de las propuestas, como a continuación citamos:

“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. ...
- ...
8. *Inmediatamente después de levantada el acta, se remitirá el expediente, que contiene las propuestas de los participantes, a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante. La comisión estará integrada por profesionales idóneos en el objeto de contratación.*
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.*

...”

Cumpliendo con la obligación que tiene el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de motivar posturas y enfoque de las diversas situaciones de índole jurídico, nos concierne analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el expediente administrativo y en el sistema electrónico de



contrataciones públicas *PanamaCompra*, así como los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta.

Como quedó expuesto la disconformidad de la recurrente, COMIPEL, S.A. se centra en que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA adjudicó el acto público No.2017-0-02-0-08-LP-010070, a la empresa SERVINDUSTRIALES DE PANAMÁ, S.A., cuando **a su criterio las cartas que aportó no cumplen con el literal b) del apartado Requisitos Generales del pliego de cargos**, mientras que la entidad sostiene que las mismas cumplen con el numeral 5 del apartado “Otros Requisitos” del pliego de cargos.

Queda claro que las partes se pronuncian sobre el cumplimiento o no de las cartas de referencias presentadas por la empresa adjudicataria, frente a requisitos aparentemente distintos. Veamos el pliego de cargos:

“Otros Requisitos

- ...
5. *El proponente debe presentar por lo menos dos (2) cartas de buena referencia de instituciones gubernamentales o empresas privadas donde se certifique mantenimientos iguales a los señalados, indicando lugar del proyecto, nombre y teléfono de la persona que podemos contactar. En reemplazo de estas cartas, se pueden adjuntar copias de al menos dos (2) actas de aceptación final o de finiquitos correspondientes al mantenimiento de similar complejidad ejecutados en el sector gubernamental o privado.*
6. *El proveedor debe presentar nota con la firma del representante legal, donde contenga lista con el detalle de la experiencia del personal técnico de la empresa con un mínimo de diez (10) años de experiencia en trabajos de reparación y mantenimiento de equipos de imprentas”.*

Documentos Adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
....			
ESPECIFICACION TÉCNICA	Especificaciones Técnicas	14-07-2017 03:09 PM	

“REQUISITOS GENERALES:

-
- a) *La aportación de una lista que contenga el detalle de la experiencia del personal técnico de la empresa en trabajos de reparación y mantenimiento de equipos de Imprentas.*
- b) *Adjuntar por lo menos dos (2) cartas de referencia de clientes o usuarios donde se certifique que han prestado como mínimo cinco (5) años de mantenimiento iguales a los señalados en esta descripción, además de señalar la calidad del servicio que han brindado. En estas cartas se debe señalar los detalles necesarios para contactar la persona con quien pueda corroborarse la información suministrada”.*

El pliego de cargos arriba citado, establece condiciones disímiles en apariencia, sin embargo, al analizar ambos requisitos de presentación de cartas de referencia, vemos que lo descrito en el **numeral 5 de Otros Requisitos**, no se contradice sino se complementa con el **literal b de Requisitos Generales**, dado que uno y otro están orientados a certificar la experiencia del proponente en mantenimientos iguales a los requeridos en el pliego, por tanto para que las cartas cumplan dicho

Handwritten signature and initials



requisito a cabalidad es necesario que contengan los siguientes elementos:

- Servicio recibido a satisfacción.
- Expedida por instituciones estatales o empresas privadas.
- Servicios de mantenimiento similares al objeto contractual.
- Mantenimientos como mínimo cinco (5) años.
- Lugar del proyecto.
- Nombre y teléfono de la persona de contacto para corroborar la información.

Así también, al estudiar el requisito de presentación de lista con el detalle de la experiencia del personal técnico, observamos que lo descrito en el **numeral 6 de Otros Requisitos**, se complementa con el **literal a de Requisitos Generales**, por tanto para satisfacer dicho requisito debe cumplir con los siguientes parámetros:

- Firmada por el representante legal
- Detalle de la experiencia del personal técnico, en trabajos de reparación y mantenimiento de equipos de imprenta.
- Experiencia como mínimo de diez (10) años.

En cuanto a las exigencias contenidas en **los numerales 7 y 8 del apartado "Otros Requisitos"**, vemos que los mismos **igualmente se encuentran plasmados en el documento "Especificaciones Técnicas"**, anexo en el registro electrónico del acto público en estudio, en el que se indicó que la documentación requerida debe estar firmada por el representante legal.

Por último, resulta importante referirnos al **numeral 9 del apartado "Otros Requisitos"**, que a su vez está desarrollado en el documento "Especificaciones Técnicas" y establece que dado al gran tamaño y peso de las maquinarias sobre las que recaerá el servicio de mantenimiento, **no es requisito indispensable** contar con taller propio para el diagnóstico y reparación de los equipos, toda vez que se realizarían en los talleres de la entidad.

Ahora bien, superado el examen del pliego de cargos, 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, por lo que esta Colegiatura procede con la verificación de las propuestas presentadas.

Iniciamos el examen con la propuesta adjudicataria, presentada por la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., cuya oferta es la de menor precio por el monto de TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.31,800.00), la cual dentro del término fijado para ello, atendió satisfactoriamente la solicitud realizada por la entidad, de subsanar el paz y salvo de la Caja de Seguro Social (foja 478) y la fotocopia de la cédula de identidad personal cotejada ante notario (foja 479). Destacamos que también le solicitaron presentar nota en atención al numeral 9 del apartado "Otros Requisitos", cuando en el documento de especificaciones técnicas anexo al pliego de cargos se estableció como un requisito no indispensable.

Proseguimos con la propuesta de la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., y pese a que la entidad suministró el formulario con la Declaración Jurada de



Medidas de Retorsión, a foja 444 del expediente administrativo se observa que lo aportado es un fragmento del artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016, firmado por la representante legal pero, contrario a lo indicado en dicho artículo, no manifiesta que actúa en nombre de la sociedad anónima, ni certifica los aspectos que la ley exige debe contener dicha declaración.

En relación al Aviso de Operación aportado (foja 449 del expediente administrativo), las actividades comerciales para las cuales está autorizada ejercer, son congruentes con el objeto contractual, empero, señala que SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A. inició operaciones en diciembre de 2016, mientras que el certificado de Registro Público, señala que fue inscrita en la sección mercantil, desde el 24 de noviembre de 2015.

Lo plasmado arriba cobra relevancia, toda vez que dentro de los requisitos y exigencias del pliego de cargos la entidad requirió carta de experiencia de la empresa en la prestación de servicios similares al objeto contractual, de por lo menos cinco (5) años e indudablemente mal puede sustentar experiencia por esta cantidad de años, si inició operaciones en diciembre de 2016, por tanto las cartas aportadas, que reposan a fojas 467 y 468 del expediente jurídico, no pueden ser consideradas satisfactorias para cumplir el requisito contenido en el *numeral 5 de "Otros Requisitos" y literal b de Requisitos Generales*, a los que previamente nos referimos.

Al verificar el requisito contenido en el *numeral 6 de "Otros Requisitos" y literal a) de Requisitos Generales*, que se refiere a la presentación de lista con el detalle de la experiencia del personal técnico de la empresa, observamos a foja 452 del expediente jurídico la aportada por la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., que carece de firma del representante legal y únicamente lista una serie de equipos y maquinarias, que no demuestra la experiencia del personal técnico y mucho menos que posean experiencia de diez (10) años en trabajos de reparación y mantenimiento de equipos de imprenta, conforme se requirió en el pliego de cargos, por tanto no cumple.

En la verificación del cumplimiento del numeral 7 de "Otros Requisitos", observamos que la lista de medios de comunicación no fue suscrita por la representante legal de SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., como fuera requerido por la entidad, por tanto no cumple.

Expresados los incumplimientos de la propuesta de menor precio, presentada por la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., procedemos a la verificación de la propuesta de la empresa RICORGRAPH, S.A., cuya oferta es la segunda de menor precio, por la suma de TREINTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 96/100 (B/.36,837.96).

Encontramos que en el certificado de Registro Público de la empresa RICORGRAPH, S.A. (visible a fojas 343 y 344 del expediente administrativo), consta la inscripción de poder general a favor de Lázaro Corona Peña (foja 345 a 349), acorde con las normas del Código Judicial, aplicables de manera supletoria de acuerdo al artículo 3 de la Ley 22 de 27 de enero de 2006, por tanto son válidos todos aquellos documentos de la propuesta que fueron suscritos por el señor Corona Peña.



Respecto a lo anterior, es importante referirnos al **Requisito General #4 del pliego de cargos**, cuando indica que el poder general debe señalar la facultad expresa para actuar como representante en el acto de selección de contratista. Al respecto, debemos indicar que tratándose de un poder general, como su nombre lo indica, contiene las facultades generales que le son otorgadas al apoderado y no es viable pretender que el poder general precise el acto público de selección de contratista de que trata, sino que basta con la facultad para actuar, representar, obligar, celebrar y comprometerse en nombre de la sociedad anónima, en este caso.

A fojas 387 y 388 del expediente administrativo reposan las cartas de referencias en la prestación de servicios similares al objeto contractual, presentadas por RICORGRAPH, S.A., sin embargo, ninguna de las dos (2) cumple con el tiempo mínimo de cinco (5) años, que solicitó la entidad en el numeral 5 de "Otros Requisitos" y literal b) de Requisitos Generales, del pliego de cargos.

Pues bien, corresponde verificar la propuesta presentada por la recurrente, COMIPEL, S.A., cuya oferta es por el monto de CUARENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.44,940.00), la cual cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, a excepción del paz y salvo de renta (foja 414), en atención al resultado obtenido en la debida verificación, realizada a través del sitio electrónico de la Dirección General de Ingreso (DGI), conforme lo exige la cláusula de validez del mismo documento:

Dado que ninguna de las propuestas presentadas cumple a cabalidad el pliego de cargos, lo procedente es revocar los efectos de la Resolución 1221 de 14 de agosto de 2017, proferida por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, mediante la que se adjudicó a la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., el acto de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-0-02-0-08-LP-010070, por la suma de TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.31,800.00) y declararlo desierto conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 56 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuando ninguna de las propuestas

Handwritten signature and initials in blue ink.



cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

“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.*

...”

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución 1221 de 14 de agosto de 2017, proferida por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, mediante la que se adjudicó a la empresa SERVINDUSTRIALES PANAMÁ, S.A., el acto de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-0-02-0-08-LP-010070, por la suma de TREINTA Y UN MIL OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.31,800.00), para el *“mantenimiento preventivo y correctivo de las maquinarias de los talleres de impresión y encuadernación...”*.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-0-02-0-08-LP-010070, debido a que ninguna de las propuestas participantes cumple a cabalidad los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: RECOMENDAR a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, realizar una nueva convocatoria dentro del acto de selección de contratista por Licitación Pública No.2017-0-02-0-08-LP-010070, teniendo en cuenta la parte motiva de la presente resolución.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.FIMI-611, expedida por Aseguradora Del Istmo, el 18 de agosto de 2017, por un límite máximo de responsabilidad de SEIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON 00/100 (B/.6,741.00), según la Diligencia de Consignación No.101-2017 de 23 de agosto de 2017, que reposa a foja 17 del expediente jurídico.

QUINTO: DEVOLVER a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista No.2017-0-02-0-08-LP-010070, integrado por quinientos diez (510) folios útiles, según informe secretarial que reposa a foja 44 del expediente jurídico.

SEXTO: NOTIFICAR a las partes 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 referido sistema.

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

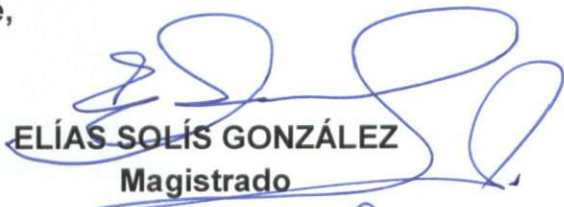
31

ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.129-2017, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 18, 19, 42, 54, 56, 103, 120, 129, 130, 133 y 141 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, 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

