



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 170-2017

RECURRENTE: FORMULARIOS COMERCIALES, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N° 441 del 29 de septiembre de 2017, por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N°2017-2-66-0-08-CM-013424 emitido por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**.

MAGISTRADO PONENTE: JOSE ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.066-Pleno/TACP de 27 de marzo 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:

Este proceso, tiene su génesis el día 22 de septiembre de 2017, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, 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. 2017-2-66-0-08-CM-013424, cuales debían ser presentadas en el salón de actos públicos, 3 piso en el departamento de proveeduría y compras el día 27 de

27

septiembre de 2017, en horario de 08:00 a.m., hasta las 09:00 a.m., y seguidamente en el mismo sitio, el acto de apertura de propuestas, desde las 09:01 a.m., en adelante, para la compra de **“ROLLOS PAPEL P. VAL. CAJA PAPEL BOND 15 LB.”**, con un precio de referencia de **TRECE MIL NOVECIENTOS DIEZ BALBOAS (B/.13,910.00)**.

Posteriormente, el día 29 de septiembre de 2017, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra” dentro del icono “cuadro de propuestas presentadas”, cual detalla a los proponentes, sus ofertas, y una breve descripción de las especificaciones técnicas de lo propuesto, entre otros aspectos.

Siendo así, el día 6 de octubre de 2017, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, publicó en el portal electrónico denominado “Panamá Compra” el cuadro de cotizaciones N° 441 de 29 de septiembre de 2017, por la cual se adjudicó el acto público N° 2017-2-66-0-08-CM-013424, a la empresa **OLIMPUS COMMERCIAL CORPORATION**, por un monto de **ONCE MIL CIENTO VEINTIOCHO BALBOAS, (B/.11,128.00)**, para la compra de **“ROLLOS PAPEL P. VAL. CAJA PAPEL BOND 15 LB.”**

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno (art. 130 de la Ley 22 de 2006), el día 18 de octubre de 2017, la Licenciada **MARUSKA DORMOI ELUF**, actuando en su condición de apoderada especial de la empresa **FORMULARIOS COMERCIALES, S.A. (FORCOMSA)**, interpuso ante la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas el recurso de impugnación contra del cuadro de cotizaciones N° 441 de 29 de septiembre de 2017, por la cual se adjudicó el acto público N° 2017-2-66-0-08-CM-013424, ya citada, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, (recurso de impugnación visibles de foja 008-012 del expediente del Tribunal, respectivamente).

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada **MARUSKA DORMOI ELUF**, quien representa los intereses de la recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

“

SE SUSTENTA FORMAL RECURSO DE IMPUGNACION:

En materia de Contrataciones Publicas el Pliego de Cargos se define como el conjunto de reglas, condiciones o disposiciones de carácter vinculante u obligatorio a los cuales se encuentra sujetos tanto la Entidad Estatal Contratante como los proponentes de todo acto publico de selección de contratista. En ese orden de ideas podemos, para el caso que nos ocupa, observar como el referido pliego de cargos, no establece el aportar muestras para evaluación de criterio técnico.

El día 29 de septiembre se publica en el portal de Panamá Compras un Informe Técnico # 654 PYC 2017 en el cual se detalla un cuadro de análisis de dos muestras de rollos indicando que la muestra de rollos de la empresa Formularios Comerciales “se traban en las validadoras y se acaban muy rápido”.

Queremos recalcar que nuestra empresa no ha suministrado ninguna muestra para informe técnico alguno, ya que el pliego de cargos no lo establece.

”
....

21



IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.143-Pleno/TACP de 30 de octubre 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 Maruska Dormoi Eluif, resolución que fue publicada el día 23 de noviembre de 2017, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, 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 la nota N°64-17 DE calendada 7 de diciembre de 2017, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad. (visible a folios 034 a 036 del expediente del Tribunal).

Que mediante informe de trámite de 12 de diciembre de 2017, se deja constancia de las actuaciones anteriormente descritas, así como la ausencia de alegaciones de terceros. (folio 041 del expediente jurídico).

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Conocida la pretensión del recurrente y los argumentos de la entidad, plasmados a través del cuadro de cotizaciones 441 de 29 de septiembre de 2017 y el informe de conducta, nos corresponde poner fin a la controversia, confirmando lo efectuado por la entidad; anulando el acto público por considerarlo que ha vulnerado derechos de las partes; revocándolo y restableciendo el derecho vulnerado o, declarándolo desierto por considerar que se ajusta a algunas de las consideraciones que contempla el artículo 56 del Texto único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006.

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, en donde la adjudicación de la oferta debe recaer sobre aquella de menor precio y que además cumpla con todas las condiciones generales, especiales y las especificaciones técnicas del pliego de cargos, procederemos a realizar el análisis de las diferentes propuestas empezando con la de menor precio y de ser necesario, las consecuentes en su orden de prelación, hasta encontrar a aquella que sea la más ventajosa para el Estado, de conformidad a las reglas recogidas en los términos de referencia y aceptadas por los participantes.

91 B



Ahora bien, en consideración a la observación plasmada en líneas anteriores, procederemos con el análisis de la propuesta de la empresa **FORMULARIOS COMERCIALES, S.A.**, por ser la de menor precio (B/.10,914.00), que al realizar la verificación de la documentación aportada se observa que incumple con el requisito 8, a su vez con el numeral 2 dentro de otros requisitos que señalan al respecto y de forma clara lo siguiente:

“

- 8 Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada copia simple o copia digital. No



Otros Requisitos

- 1 Los PROVEEDORES, que participen de manera presencial en los Actos Públicos, convocados por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAH) correspondientes a Compras Menores, deberán presentar su propuesta, en el formulario de propuesta de compras menores, que esta publicado en el Portal de Panamá Compra. No
- 2 Las actividades comerciales descritas en el Aviso de Operación, deben ser CONSONAS, con los bienes o servicios solicitados por la Institución en el Acto Público; esto es, tener relación o identificación con lo que se esta solicitando. El Aviso de Operación debe venir firmado, tanto por el Tramitante como por el Representante Legal. No

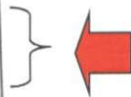


”

(El resaltado es nuestro)

Y al realizar la verificación del aviso de operaciones aportado por la empresa **FORMULARIOS COMERCIALES, S.A.**, cual reposa a foja 21 del expediente administrativo, así como dentro del portal de contrataciones “panamacompra”, misma que procedemos a ilustrar así:

AVISO DE OPERACIÓN	
REPÚBLICA DE PANAMÁ MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO INTERIOR	
AVISO DE OPERACIÓN No. 844084-1-504061-2007-31921 Datos del Representante Legal: 7369200508 Capital Invertido: B/.10,000.00	EXPEDIDO A FAVOR DE FORMULARIOS COMERCIALES S.A. 844084-1-504061 DV 0
FORCOMSA Yo, ROY ENRIQUE CORTIZO COHEN , con cédula de identidad personal 8-238-2386, con domicilio en , en calidad de representante legal de FORMULARIOS COMERCIALES S.A. , con fecha de constitución 10-Oct-2005, está ubicado en la Provincia de PANAMÁ, Distrito de PANAMÁ, Corregimiento de LAS CUMBRES, Urbanización MILLA 8, EDIFICIO S/N, DETRAS DE LA COCA COLA., Calle , Teléfonos 2612709, declaro lo siguiente: El establecimiento comercial denominado FORCOMSA , está ubicado en la Provincia de PANAMÁ, Distrito de PANAMÁ, Corregimiento de LAS CUMBRES, Urbanización VIA BOYD ROOSEVELT, MILLA 8, EDIFICIO S/N, DETRAS DE LA COCA COLA., Calle . Se dedicará a la actividades de: FABRICACION Y ELABORACION DE CAJAS Y FORMAS IMPRESAS Y NO IMPRESAS DE TODO TIPO, IMPRENTA DE ETIQUETAS Y SOBRES EN GENERAL, y otras actividades asociadas. Inicia operaciones en Dic-2005.	
CLÁUSULA DE RESPONSABILIDAD En caso de que este aviso de operación haya sido procesado por una persona distinta al representante legal o administrador del establecimiento comercial, dicha persona será solidariamente responsable de la información suministrada, por lo que deberá firmar el aviso de operación en conjunto con el representante legal o administrador del establecimiento comercial, según sea el caso. Declaro bajo la gravedad del juramento que toda la información por mí afirmada al sistema PanamaEmprende en el presente proceso de Aviso de Operación, son ciertos. Este Aviso de Operación, deberá ser impreso, inmediatamente y firmado por los declarantes que aparecen en la parte inferior del mismo. Además debe mantenerse en el establecimiento, donde se ejerce la(s) actividad(es), comercial(es) o industrial(es) y mostrarlo en caso de ser solicitado por las Autoridades Públicas y Competentes, en el ejercicio de su función fiscalizadora. PanamaEmprende HA AVISADO DE LA FUTURA APERTURA DEL REGISTRO A LA CAJA DEL SEGURO SOCIAL Y AL MUNICIPIO RESPECTIVO.	
 Roberto Antonio Tejera c.i.p. 9-237-2079 Firma del Declarante (Tramitador)	 ROY ENRIQUE CORTIZO COHEN c.i.p. 8-238-2386 Firma del Representante Legal de la Sociedad



(El resaltado es nuestro)

Se denota que existe incumplimiento con lo requerido y establecido dentro del pliego de cargos, debido a que el aviso de operación debe acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, y al realizar la verificación de la actividad autorizada dentro del aviso de operaciones aportado este indica **FABRICACION Y ELABORACIÓN DE CAJAS Y FORMAS IMPRESAS Y NO IMPRESAS DE TODO TIPO, IMPRENTA DE ETIQUETAS Y SOBRES EN GENERAL** y otras actividades asociadas,” generando como conclusión que la empresa no se encuentra autorizada para llevar a cabo la actividad de suministro de rollos de papel validadora; por las razones antes expuestas se descarta al no cumplir con los requerimientos establecidos dentro del pliego de cargos.

EJ B



Por lo anterior, procedemos con el análisis de la segunda propuesta de menor precio, siendo la empresa OLIMPUS COMMERCIAL CORPORATION, quien ofertó la suma de ONCE MIL CIENTO VEINTIOCHO BALBOAS SOLAMENTE (B/.11,128.00), que al realizar el análisis de la documentación que reposa a folios 07 a la 015 del expediente del tribunal, así como dentro del portal de contrataciones públicas, se observa que cumplió a cabalidad con cada uno de los documentos obligatorios solicitados en las condiciones generales, así como con las especificaciones técnicas requeridas dentro del acto público N°2017-2-66-0-08-CM-013424.

Recomendamos a las entidades administrativas para futuras convocatorias realizar los estudios previos necesarios para confeccionar un pliego de cargos de acuerdo a las necesidades requeridas por la entidad licitante, debido a que no se pueden solicitar requisitos más allá de los planteados en el pliego de cargos, y de efectuarse alguna modificación utilizar los mecanismos necesarios para efectuar los ajustes, ya que solo se puede exigir lo que se solicita en el pliego de cargos, lo anterior, en aras de transparentar el acto público respectivo, a fin de beneficiar el precio más conveniente para el Estado y que se ajusta a los principios generales de la ley de contrataciones públicas.

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por el recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones N°441 de 29 de septiembre de 2017, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista No.2017-2-66-0-08-CM-013424, para la compra de “rollos de papel para validadoras de caja papel bond 15 libras”, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante, de la fianza de impugnación aportada mediante cheque certificado N°000008053 de 16 de octubre de 2017 emitida por Credicorp Bank, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Contraloría General de la República por la suma total de MIL SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO BALBOAS solamente (B/. 1,638.00), cuya diligencia de consignación reposa a foja 016 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES** el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, contentivo de un (1) tomo, integrado por veintinueve (029) folios útiles y su correspondiente índice.

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 posterior 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.

21 B

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°170-2017, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 41, 120, 129, 130, 141 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; artículos 80, 354 y 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. VASQUEZ R.
Secretario General

